Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia

Historia Política de la Asamblea Constituyente

Franco Gamboa Rocabado

Konrad Adenauer Stiftung

Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia

Historia Política de la Asamblea Constituyente

Franco Gamboa Rocabado

La Paz, 2009

Dedico este libro a mi
hermana Ana María Gamboa,
permanente inspiración y cálida
imagen de futuro

Agradecimientos

Este libro no hubiera sido posible sin
la confianza y gentil acogida otorgada por
Susanne Käss, Representante de
Konrad Adenauer Stiftung; asimismo, fueron muy
valiosos el apoyo emocional y
la amistad de Martha Noya y
Alejandro Barrios durante
mi estadía en la ciudad de Sucre.

Como asistente de investigación,
el excelente trabajo de
Manuela Zurita contribuyó mucho
a mi eficiencia

© 2009 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prefacio

Susanne Käss
Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Prologo Nacional

Mario Espinoza Osorio
Francesco Zaratti

Prologo Internacional

Prof. Juan J. Linz

Autor

Franco Gamboa Rocabado

Editores Responsables

Susanne Käss
Iván Velásquez Castellanos

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto
(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)
Teléfonos: (+591-2) 2786910 2786478 2784085 2125577
Fax: (+591-2) 2786831
Casilla No 9284
La Paz - Bolivia
E mail: info.bolivia@kas.de
Página Web: www.kas.de/bolivien

D.L.

4-1-2752-09

Impresión

Editora Presencia

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Índice

Prefacio 15

Prologo Nacional 17

Prologo Internacional 21

Introducción 25

Primera parte

La Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y la ausencia de estrategias de consenso 35

Capítulo 1.

Las cargas del pasado y las esperanzas hacia el futuro: el nacimiento de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006 37

Capítulo 2.

Los resultados electorales: ideas, organizaciones políticas y distribución de los votos 59

Segunda parte

La discusión del reglamento de debates y la posición de los actores 75

Capítulo 1.

La Asamblea como escenario de profundas limitaciones 77

Esferas de influencia política en la Asamblea Constituyente **77**

Racionalidad de los actores en el tratamiento del reglamento de debates **86**

Primero: posición de los movimientos sociales y organizaciones sindicales defensoras de la mayoría absoluta **105**

Segundo: posición de los Comités Cívicos de la media luna en torno a los dos tercios **107**

Tercero: posiciones intermedias planteadas por Unidad Nacional **107**

Contradicciones en la estrategia del MAS **110**

Abstención de Podemos **113**

La comisión técnico-política del Presidente Morales y la conformación de comisiones **119**

Capítulo 2.

El camino hacia diferentes enredos **123**

Las dificultades para formar comisiones **123**

Análisis sobre los conflictos emergentes luego de la aprobación global del reglamento de debates **127**

Aprobación de la inmunidad para los constituyentes **137**

Excesiva fragmentación y discontinuidad **140**

Capítulo 3.

Acuerdos aparentes y la marea de los medios de comunicación **142**

La aprobación parcial del reglamento **142**

La dinámica desconfiada de los acuerdos **148**

Obstrucción de las negociaciones para reconsiderar el artículo 70 ..... **153**

El movimiento de los medios de comunicación **157**

Tercera parte.

El desafío puesto en acción: la redacción del nuevo texto constitucional **169**

Introducción:

las perspectivas políticas al comienzo de 2007 ..... **171**

Capítulo 1.

Permanencia de la confrontación **175**

Los escenarios de persistente enfrentamiento **175**

Solución momentánea y consenso sobre el artículo 70 ..... **180**

El camino cuesta arriba: las posiciones de Visión País **183**

Capítulo 2.

Los intentos para superar los problemas y ponerse a trabajar **190**

Dinámica de las comisiones **190**

El trabajo de las comisiones y sus resultados poco claros **191**

El difícil entramado político después de los encuentros territoriales **205**

Proceso de organización hacia el texto constitucional **216**

Erupción de indefiniciones **223**

Cuando el agua se escurrió de las manos **225**

La Asamblea como laberinto de la soledad **242**

Capítulo 3.

Una Asamblea ingobernable y un texto constitucional conflictivo **247**

Prórroga de la Asamblea con riesgo de ilegalidad y entrega de informes por comisiones **247**

Una mirada más a la actuación de los medios de comunicación **259**

La aprobación de la nueva Constitución oscura **264**

El problema de las autonomías **272**

Conclusiones sobre un proceso tortuoso **274**

Bibliografía **289**

Lista de gráficos, cuadros y tablas

Gráfico 1.
Elección Presidencial 2005 - Resultados de la Votación a Nivel Nacional **38**

Gráfico 2.
Elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente 2006
Votación plurinominal y uninominal a nivel nacional **65**

Gráfico 3.
Elecciones Presidenciales 2005 - Resultados de la votación
a nivel regional/departamental **66**

Gráfico 4.
Elección para la Asamblea Constituyente 2006 - Resultados
de la votación a nivel regional/departamental, 1er., 2do. y 3er.
lugar; promedio entre sufragios plurinominales y uninominales **68**

Gráfico 5.
Elección Presidencial 2005 y elección para la Asamblea
Constituyente 2006. Provincias y circunscripciones
territoriales que votaron por el MAS como primera mayoría **70**

Gráfico 6.
Estructura de la Asamblea Constituyente **84**

Gráfico 7.
Operadores políticos que ejercieron presión **87**

Gráfico 8.
Trayecto de las negociaciones previsto por la directiva de la Asamblea **114**

Gráfico 9.
Trayecto de las negociaciones para las organizaciones
indígenas y campesinas **116**

Gráfico 10.
Trayecto en el de trabajo de las comisiones **221**

Cuadro 1.
Elecciones de Asamblea Constituyente 2006 – Asignación de escaños a nivel nacional, según organización política y género **71**

Cuadro 2.
Elecciones de Asamblea Constituyente 2006 – Asignación de escaños a nivel departamental, según organización política y género **72**

Cuadro 3.
Gastos de agosto a diciembre de 2006 (en millones de bolivianos y dólares americanos) **244**

Cuadro 4.
Gastos en la gestión 2007 de enero a agosto (en millones de bolivianos y dólares americanos) **244**

Tablas

Tabla 1.
Tipo de partidos/agrupaciones ciudadanas y principales orientaciones políticas **78**

Tabla 2.
Etapas principales de la Asamblea Constituyente **86**

Tabla 3.
Comparación de las diferentes posiciones políticas sobre la polarización en torno a la mayoría absoluta y los dos tercios **94**

Tabla 4.
Búsqueda de alternativas con un reglamento transitorio **96**

Tabla 5.
Dinámica de las decisiones políticas en torno a la mayoría absoluta **100**

Tabla 6.
Negociadores para las reuniones entre la directiva de la Asamblea y los jefes de bancada **102**

Tabla 7.
La disyuntiva entre el carácter originario o derivado de la Asamblea Constituyente **104**

Tabla 8.
Posiciones cambiantes del MAS sobre la mayoría absoluta **143**

Tabla 9.
Seis propuestas para el sistema de votación: artículo 70 ..... **146**

Tabla 10.
Orientación de los medios de comunicación sobre la mayoría absoluta y la campaña *"Doña Peque"* **158**

Tabla 11.
Propuesta del MAS presentada el 2 de febrero de 2007 ..... **179**

Tabla 12.
Dinámica de las decisiones para lograr consensos **181**

Tabla 13.
Fases en el trabajo de las comisiones aprobadas en el reglamento de debates para la gestión 2007 ..... **191**

Tabla 14.
Cronograma de los Encuentros Territoriales aprobado por plenaria **196**

Tabla 15.
Método de votación según el Reglamento de Debates **229**

Tabla 16.
Interpretaciones e indicaciones de la directiva el 13 de junio de 2007 ..... **232**

Tabla 17.
Visiones de país en los tres informes de la comisión **234**

Tabla 18.
Carácter del Estado para el Pacto de Unidad **240**

Tabla 19.
Resolución de la plenaria AC/PLEN/RES/0010/2007 ..... **251**

Tabla 20.
Intento de organización de las comisiones mixtas **258**

Tabla 21.
Tipo de reformas estales vigentes en la Constitución
promulgada el 7 de febrero de 2009 ..... **280**

Acrónimos

ABI	Agencia Boliviana de Información
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
AAI	Alianza Andrés Ibáñez
APB	Autonomía Para Bolivia
AS	Alianza Social
ASP	Alianza Social Patriótica
CAINCO	Cámara de Industria y Comercio del Oriente
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CONDEPA	Conciencia de Patria
CIDOB	Confederación Nacional de Indígenas de Bolivia
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
CONAMAQ	Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo
CPEMB	Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni
CNE	Corte Nacional Electoral
CN	Concertación Nacional
CODEINCA	Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMCBBS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa
FREPAB	Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
GTZ	Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo
INRA	Instituto de Reforma Agraria
LOPE	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
MCSFA	Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria
MBL	Movimiento Bolivia Libre

MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MIR-NM	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría
MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MOP	Movimiento Originario Popular
MSM	Movimiento Sin Miedo
MST	Movimiento Sin Tierra de Bolivia
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti
M-17	Movimiento 17 de Octubre
Movimiento	AYRA (que significa alma en aymara)
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PODEMOS	Poder Democrático y Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REPAC	Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente
UCAC	Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente
UCS	Unidad Cívica Solidaridad
UN	Unidad Nacional
UTAC	Unidad Técnica de la Asamblea Constituyente
USTB	Unión Social de los Trabajadores de Bolivia
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

Prefacio

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Bolivia tiene como objetivo el apoyo al proceso democrático y al fortalecimiento del Estado de Derecho. La cooperación internacional es, por tradición, uno de los campos prioritarios de su labor. En este ámbito la transformación constitucional que viene atravesando Bolivia y el acompañamiento al proceso de implementación de la nueva Constitución Política de Estado es uno de los principales ejes de trabajo de la KAS.

El 6 de agosto del 2006 se inauguró la Asamblea Constituyente de Bolivia cuya misión consistía en la elaboración del nuevo texto constitucional orientado a resolver los problemas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión que aquejan a los bolivianos. En su inauguración se destacó el carácter refundacional y plenipotenciario de la Asamblea, la cual estuvo conformada por 255 asambleístas, que en su mayoría eran indígenas, mujeres y sindicalistas.

El conjunto de la población boliviana, luego de varios años de conflictos sociales, acompañaba este proceso con mucha esperanza y entusiasmo, pues se pretendía la creación de un pacto social que pudiera servir de base para la reconciliación entre los sectores polarizados de la sociedad boliviana y entre las regiones en las que se generaron conflictos por la autonomía.

La Asamblea Constituyente al constituirse en un hecho histórico, por sus características propias y debido a la cualidad indígena mayoritaria de sus miembros, recibió el apoyo de las instituciones que conforman la cooperación internacional en Bolivia. En este sentido, dichas instituciones colaboraron financieramente a la Asamblea con una cantidad importante de recursos económicos que hasta el momento no fueron cuantificados ni auditados. Lamentablemente, las múltiples esperanzas generadas fueron frustradas, ya que la Asamblea Constituyente se transformó en un lugar de pugnas políticas y luchas de poder, asimismo, no consiguió presentar en el tiempo previsto un texto constitucional con posibilidades reales de ser aprobado.

La literatura existente sobre la Asamblea Constituyente y sus acontecimientos es escasa y no existe un análisis serio que explique lo sucedido en todo este proceso y que demuestre con honestidad el trabajo al interior de la Asamblea.

Franco Gamboa en calidad de Jefe del proyecto de Apoyo a la Asamblea Constituyente en Bolivia en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se trasladó a la ciudad de Sucre, formó parte y estuvo presente en todas las sesiones plenarias, realizó 235 entrevistas con los asambleistas y elaboró esta importante investigación la cual presenta un análisis político y sociológico sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos para reformar el texto de la Constitución.

Por otro lado, hace un análisis sobre el conjunto de pugnas en torno al reglamento de debates, así como también identifica las esferas de influencia, el posicionamiento de los principales actores y el surgimiento de diversas disputas, vacilaciones e incertidumbres que caracterizaron al escenario constituyente en Bolivia.

Por esos motivos y por sus cualidades académicas de excelencia es una persona altamente calificada para realizar este análisis sobre el tema. Finalmente, este trabajo sigue la línea de publicaciones sobre la realidad constitucional del país que la KAS ha venido apoyando estos años, como nuestra última publicación "Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado".

La Paz, diciembre de 2009

Susanne Käss
Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer

Prólogo Nacional

Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia

El presente libro elaborado por Franco Gamboa Rocabado, compañero de mesa pentagonal durante varios meses en la nueva serie de ese programa televisivo de análisis político, en torno al génesis, evolución y resultados de la Asamblea Constituyente, pertenece a los escritos que pueden ser catalogados como "BUB", o sea Bellos, Útiles y Buenos.

El libro es "bello", porque está escrito en una prosa elegante, no exenta de humor e impecable en el uso de los términos. A pesar de cierta aridez del tema, Franco Gamboa logra contarnos el devenir de ese evento como un testigo ocular (y lo fue de verdad) que relata un acontecimiento que le impactó profundamente. El analista y el cronista ceden protagonismo, en varios pasajes, al observador involucrado en el proceso y afectado por su desenlace. Esto se nota, por ejemplo, cuando Gamboa nos relata el génesis de la Asamblea, con su elevada carga simbólica, las taras del Reglamento de Debates y de los problemas logísticos y organizativos, el actuar en las sombras de los verdaderos poderes y las interferencias de todo signo. Leyendo el relato de los 13 meses de vida de la Asamblea, nos parece asistir a una "crónica de un fracaso anunciado" y, para disculpa de los dioses, buscado por los mismos protagonistas, a partir de las ambigüedades de la Ley de Convocatoria, pasando por la selección, más simbólica que acertada, de la Directiva, y el controvertido Reglamento de Debates, que se llevó meses de trabajo. En el fondo, nos muestra Gamboa, la Asamblea constituyente fue reducida a un mero campo de batalla, donde se midieron intereses que trascendían el texto constitucional. Una verdadera tragedia griega, hasta con el "deus ex máquina" del Congreso que vino a salvar el texto cuando parecía encaminado al suicidio.

El libro es también "útil", gracias a la gran cantidad de datos y las numerosas tablas que permiten cuantificar la memoria de hechos que de otra manera se hubiesen perdido. Numerosas las tablas, pero no superfluas, útiles de verdad para futuros investigadores de ese hecho histórico, más allá de los juicios de valor que le tengamos. En particular, es loable que se hayan incluido los costos financieros del proceso constituyente, además de los

costos intangibles de ese experimento constitucional: por lo menos 21 millones de dólares para que el país tenga un texto constitucional de 411 artículos. No se puede decir "para producir" debido a que, como bien recalca Gamboa, la Asamblea Constituyente no produjo un texto canónico en Sucre, ni en Oruro, menos en La Paz. En todo caso con más de 50 mil dólares por artículo, debe ser la constitución más cara del mundo. Habría sido aún más útil el trabajo, si hubiese sido acompañado de una recopilación, quien sabe mediante un CD o un anexo, de los informes de las comisiones, en vista de que esos documentos son ahora muy difíciles de hallar, después de que se clausuró la página web de la Asamblea Constituyente y se ocultó en el basurero del olvido la mayoría de los disparates que se elaboraron en las 21 comisiones. Además, el hecho que sólo cinco de éstas entregaran informes terminados, podía haber simplificado esa tarea. El libro es también útil en cuanto rescata con claridad los temas relevantes de discusión y conflicto en cada momento de la vida del órgano constituyente, las expectativas de cada grupo y las intenciones ocultas detrás de cada propuesta ordenadora (los raros acuerdos o consensos) o "desordenadora" (todo lo demás), según el caso, incluyendo la manera un tanto oculta con la cual se introdujo el fundamental tema de la re-elección presidencial, cuyas consecuencias para la vida democrática estamos viviendo hoy.

Pero, sobre todo, el libro es "bueno" por la autopsia que hace de la Asamblea, como resultado del seguimiento atento y minucioso de sus deliberaciones, así como de los instrumentos teóricos que Gamboa aplica a ese fenómeno social, principalmente el del "valor público".

Porque, y ésta es una de las conclusiones con la cual todos podemos estar de acuerdo, la Asamblea Constituyente murió sin pena ni gloria, ni siquiera con certificado de defunción. Murió, a toda vista, por una mezcla de voluntad suicida y muerte asistida, cuando se perdió toda esperanza de que pudiera seguir con vida.

Cual analista forense, Gamboa encuentra las causas de ese deceso en los objetivos opuestos que desde un comienzo buscaron las dos principales fuerzas políticas y sus aliados: asegurar la perpetuación del poder omnívoro por parte del MAS y provocar el fracaso del principal proyecto del MAS y, por ende, de su gobierno, por parte de PODEMOS. De hecho, a partir de esa tara genética, no extraña que todo se volviera conflictivo.

Gamboa enfoca su análisis en algunos aspectos que determinaron la dinámica evolutiva de la Asamblea. Para mencionar un par de temas, hay que recordar la pelea entre el lega-

lismo obstruccionista defendido por PODEMOS y la legitimidad arrolladora utilizada por el MAS para imponer la mayoría absoluta en las votaciones. Asimismo, la irrupción de lo étnico en el texto constitucional con toda su carga descolonizadora – algo a lo cual nadie en su sano juicio debía oponerse – se volvió un valor exclusivo del MAS para estigmatizar a la oposición. Finalmente, los recursos destructivos de la oposición, como el tema de la capitalidad o el obstruccionismo constante de las labores de la Asamblea, tuvieron su contrapartida en la esterilidad de las audiencias públicas o del trabajo ocioso, casi lúdico da a entender Gamboa, de las comisiones.

Por eso coincidimos con Gamboa en que la Asamblea Constituyente, a pesar de que Bolivia terminó aprobando una nueva Constitución, fracasó rotundamente. La Asamblea no supo entregar un texto, a no ser el "índice" de la Glorieta o el "apócrifo", como bien lo define Gamboa, de Oruro. Sobre todo dejó un déficit de valor público, reflejado en las fallas del texto, la polarización del voto que lo aprobó por consigna política y el sentimiento generalizado de decepción por el trabajo de los constituyentes.

El mérito de esta parte del libro es desnudar, sin entrar en el mérito o el contenido de los artículos aprobados, las taras del proceso y de sus protagonistas, responsables de haber privado al país de una ocasión única de un reencuentro democrático y dejar atrás años de división y polarización y de haber fomentado la intolerancia y la tendencia a confundir el error intelectual con el error moral. Gamboa destaca que esta confusión llevó a los constituyentes a que la lógica consecuencia de discrepar en todo, era el de sospechar del adversario, cuando no enemigo, donde el derecho a pensar que el adversario está equivocado, error intelectual, no le da derecho a pensar que lo hace porque el gobierno le prometió una embajada o por lo contrario el otro se vendió a la derecha: error moral.

Pero, con una pizca de fatalismo, hay que reconocer, con Gamboa, que el fracaso estaba inscrito en los genes de ese organismo, cuya autopsia, al revelar ciertas verdades en torno a su fallecimiento, no por eso nos libera del sentimiento de frustración que experimentamos desde la fundación del país ante las ocasiones perdidas de madurar como Nación y como Estado.

En ese contexto se presume que fue inevitable que se produzcan tensiones entre diferentes intereses. Cuando eso ocurre, cada uno tenía clara la idea a quién debía su primera lealtad y esa lealtad nunca fue con el país, o si lo fue, esta tuvo que pasar por el filtro de la lealtad a sus partidos o intereses.

En suma, un libro, bello útil y bueno, que no debería faltar en la biblioteca de todo estudioso, o tan sólo curioso, de los fenómenos políticos contemporáneos.

La Paz, diciembre de 2009

Mario Espinoza Osorio

Francesco Zaratti

Prólogo Internacional

Asamblea Constituyente, confusiones sobre los conceptos de democracia y el momento de los partidos Indigenistas

La investigación de Franco Gamboa es un trabajo muy sólido y sobre todo sumamente documentado. Para los lectores bolivianos es extraordinariamente útil e interesante, e inclusive para los lectores latinoamericanos porque muestra cuáles son los límites de la democracia cuando ésta ingresa en un acelerado proceso plebiscitario. Lo que debe incorporarse para futuras investigaciones, es un marco analítico de política comparada sobre las raíces de la consolidación democrática, la gobernabilidad y el papel de los movimientos sociales como impulsores de sus propias condiciones, así como de erosión e inestabilidad durante los procesos de reforma constitucional.

Estoy seguro de que la comunidad de científicos políticos, constitucionalistas y el público ilustrado en Bolivia encontrarán varios caminos de reflexión con este libro, especialmente porque, de pronto, se reconocerán a lo largo de la investigación cuando piensen en las tareas pendientes de reconciliación y solución alternativa de conflictos que el país requiere con urgencia. Por lo que conozco de Bolivia – específicamente aquel periodo de interesantes reformas de los años 1993-1995 – esta investigación sobre el desarrollo de otro conjunto de importantes reformas producidas en la Asamblea Constituyente, es una de las mejores que he leído. Franco Gamboa es un investigador muy preciso y comprometido con la continuidad democrática. Conocí a Franco durante su estadía en Yale University como parte del prestigioso programa mundial de líderes (Yale World Fellows Program), y sus capacidades analíticas son una vigorosa promesa para la sociología política en América Latina y Bolivia.

La teoría que descansa por detrás de la investigación, no ha sido lo suficientemente explotada y en el futuro sugiero que Franco profundice las relaciones entre la teoría de la revolución, el papel de las Fuerzas Armadas, la dictadura y los movimientos de masas

para enriquecer los perfiles sociológicos de un área fundamental: el cambio social, la estabilidad institucional y cuál es, en el fondo, el carácter que requiere una teoría de la consolidación democrática en América Latina.

Algo que debe seguir promoviendo el debate en Bolivia y la región andina de Latinoamérica, es la contradicción entre el modelo de democracia denominada neoliberal y aquella democracia originaria o directa, según la perspectiva de los movimientos indígenas que participaron en la Asamblea Constituyente. Esto me parece muy relevante porque la ideologización del proceso político boliviano llevó, peligrosamente, a descartar muy prematuramente la democracia neoliberal, que visto con seriedad y rigurosidad conceptual, es parte de la teoría democrática normal.

No existe una democracia neoliberal específica y contraria a los intereses de las grandes mayoría excluidas, todo lo contrario. La democracia boliviana empezó un importante momento de inclusión que dio lugar a una intensa participación de indígenas, e inclusive de aquellos sectores que buscaban destruir el régimen democrático. Mi balance personal de libro es que la democracia en Bolivia aguantó las tensiones, favoreciendo a los grupos excluidos y corriendo el riesgo de ser agredida por los sectores más extremistas y antidemocráticos.

La retórica del Movimiento Al Socialismo (MAS) para dar mayor impulso a otros grupos y movimientos sociales con el fin de limitar el monopolio de los partidos políticos, no es una gran novedad. Si se analiza históricamente el trayecto boliviano entre la dictadura y la democracia, tiendo a pensar que la movilización de masas en busca de la democratización y un sentido de justicia social, está muy presente en los últimos treinta años de la historia de Bolivia.

En España y en todas las democracias europeas, el accionar protagónico ha sido y es, aquel accionar de los partidos políticos. Al salir de las dictaduras, los partidos son las instituciones más razonables – no necesariamente las mejores – para competir en un régimen democrático. Al satanizar a los partidos como lo hizo el MAS, solamente se legitima un sistema de ideas para ganar electores los cuales, ingenuamente, apoyarán a otro partido que ingresará en la dinámica del poder y en la misma lógica de aquellos que los críticos del MAS aborrecían. Se cometerán así las mismas barbaridades, los excesos y las fallas que se cuestionaban antes de llegar al gobierno.

El papel de los movimientos cívicos e indígenas es muy rico e intenso en los ámbitos locales y regionales; sin embargo, en el ámbito nacional donde están en juego los intereses del Estado, la incursión de una democracia directa sin partidos, no es el mejor instrumento para construir y desarrollar la democracia moderna y duradera en el tiempo. Las concepciones del MAS podrían llevar a un tipo de democracia, que en la experiencia española los franquistas llamaban democracia orgánica: una democracia basada en la familia, el municipio, los sindicatos, los colegios profesionales, etc. Curiosamente en Bolivia, los sectores revolucionarios apelan a los movimientos indígenas y campesinos. Así ingresamos en el terreno de una democracia corporativista.

La contradicción entre la democracia orgánica y la democracia individualista e inorgánica de los partidos políticos es falsa, porque allana el camino para la intervención de gobiernos dictatoriales y acciones de fuerza que liquidan las raíces jóvenes de cualquier sistema democrático auténtico. Este problema ideológico sobre las idealizaciones en torno a la democracia que plantean los diferentes actores sociales en Bolivia, según sus intereses, es algo que debe seguir estudiándose porque Franco no llega a conclusiones definitivas. Su objetivo es mostrar las contradicciones más profundas de la dinámica dificultosa que marcó a la Asamblea Constituyente.

Una de las claves del conflicto es esta llamativa tensión entre las múltiples formas de entender la democracia en Bolivia, pero desde la perspectiva de intereses explícitos que hacen tambalear a todo el sistema político. Asimismo, la tensión entre la democracia directa y plebiscitaria, frente a la democracia representativa, expresa cómo el régimen democrático en Bolivia tiene que apelar a la figura del referéndum casi para todo. Aquí surgen muchas limitaciones porque se levantan espejismos sobre alternativas de participación que complican las condiciones de estabilidad institucional. Muchas constituciones no se aprobaron por referéndum como la Constitución alemana y la participación directa tampoco ha solucionado nada en momentos de crisis. Bolivia por ejemplo, sigue presa del pánico y la debilidad estructural del Estado.

Hay otra tensión que se muestra claramente en el libro de Franco: la Bolivia unitaria, y aquella Bolivia donde tienen eco las demandas descentralizadoras de los departamentos. Los encuentros territoriales para que los asambleístas recojan varias demandas por departamento, en mi opinión, fueron de la mano con un rumbo hacia el federalismo. Al mismo tiempo, todos defendían la idea de un Estado unitario que no encajaba muy bien con los conflictos entre el Estado nacional y las múltiples autonomías, finalmente aprobadas en la Constitución.

El discurso de participación popular directa y ancestral con los pueblos indígenas, fue explotado hábilmente por el MAS que negó, simultáneamente, las demandas autonómicas de la media luna. Esta contradicción también puede terminar en el surgimiento de amenazas autoritarias. La descentralización siempre llevará a los movimientos sociales regionales hacia la autonomía; ahora bien, otro tipo de amenazas secesionistas, por supuesto que destruiría una democracia tan joven como la boliviana. Con la descentralización surgen importantes novedades en el proceso de formulación de las políticas públicas; toda la hostilidad del MAS hacia los proyectos políticos de la media luna no fue admisible ni congruente con un régimen democrático.

La investigación de Franco expresa también algo muy interesante que no es fácil de comprender. Los problemas de la desigualdad en la representación del sistema político boliviano. La masa de población en La Paz y El Alto por ejemplo, comparada con la representación de las zonas menos pobladas, incluyendo Santa Cruz y las ciudades de la media luna, conduce a un desbalance que va en detrimento de la calidad de la democracia en Bolivia; por lo tanto, es importante fortalecer la proporción de representantes indígenas pero esto no debe implicar una interpelación demagógica donde algunos dirigentes buscan desestabilizar al sistema, en lugar de ayudar a encontrar soluciones.

Considero que hoy existen buenas condiciones para el ingreso en la política de los partidos indigenistas, a objeto de optimizar su representación en el parlamento y mejorar la calidad democrática. Veremos si así se avanza hacia el logro de una mayor concertación porque lo demás es un sofisma; es decir, la representación étnica directa que aviva resentimientos raciales y nacionalistas.

El libro de Franco Gamboa es un aporte substancial para continuar reflexionando sobre los rumbos de la democracia, los liderazgos autoritarios y la dinámica intransigente de aquellos que dicen ser revolucionarios, pero quedan convertidos en los peores enemigos de algo mucho más simple y, al mismo tiempo, más valioso: la democracia.

La Paz, diciembre de 2009

Juan J. Linz
Sterling professor of political science
Yale University

Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia
Historia Política de la Asamblea Constituyente [1]

No se puede creer en aquello que no se entiende.
P. Ablabard

The world is what it is; men who are nothing, who allow themselves to become nothing, have no place in it.
***V. S. Naipaul, A bend in the river*[2]**

I. Introducción

El hecho de pensar en la Asamblea Constituyente boliviana despierta una serie de sentimientos contradictorios: esperanza para ver las condiciones de un cambio profundo en el conjunto de las instituciones del Estado y al mismo tiempo, desconfianza e inseguridad sobre el futuro inmediato: ¿realmente apostamos y confiamos razonablemente en un evento que prácticamente liberó todos los fantasmas del subconsciente boliviano? Por lo tanto, estudiar el funcionamiento interno de la Asamblea trae, inevitablemente, la posibilidad de ocultar los dramáticos errores e irresponsabilidades que se cometieron, junto con los arranques trágicos para poner a todos los constituyentes en el banquillo de los acusados, arrojándoles en el rostro la fría exposición de hechos que los convirtió en un torbellino de mentiras e ignorancia.

¿Puede el científico social colocarse como dios fuera de las voluntades y conciencias humanas con el propósito de juzgar lo acontecido en la historia? ¿Qué significa el estudio objetivo – si efectivamente existe la objetividad – en el análisis de una realidad política efervescente y concentradora de tantas pasiones humanas como fue la Asamblea Constituyente? Esta investigación pretende dar luces y reflexiones políticas desde la teoría de la democracia, relativizando al mismo tiempo cualquier celebración anticipada o condena ciega sobre lo que representó la Asamblea como un hecho histórico y como fenómeno deleznable de intereses ocultos y proyectos de poder.

[1]El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
[2] Este trabajo es el resultado de una investigación sobre el proceso constituyente para lo cual el autor se traslado a la ciudad de Sucre por 13 meses. Hasta agosto de 2007 el autor realizó 235 entrevistas en profundidad con 95 asambleístas de 10 organizaciones políticas que tenían representación en la Asamblea, además de haber presenciado todas las sesiones plenarias durante el primer año de la Asamblea y varias reuniones políticas sobre el curso de diferentes negociaciones entre agosto de 2006 y agosto de 2007. El autor agradece mucho a todos los constituyentes que compartieron honestamente sus testimoniosw en medio de convulsiones, incertidumbre y, por qué no decirlo, agradables veladas de análisis político.

Con gran esperanza fue inaugurada la Asamblea Constituyente en Bolivia el domingo 6 de agosto de 2006. Sin duda era la culminación de un largo camino para responder a las continuas crisis políticas desde la caída del régimen de Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003. Al mismo tiempo, la Asamblea significó una respuesta inicial del nuevo gobierno de Evo Morales a las demandas indígenas que parecían haber encontrado una expresión política y representatividad sobre la base de un discurso radical que declaraba el fin del colonialismo interno, así como el comienzo de visiones multiculturales del Estado boliviano, abriendo oportunidades para encaminar la democracia hacia un conjunto de aspiraciones que provengan desde las identidades étnicas[3].

El inusitado optimismo se sustentaba una vez más sobre el deseo por consolidar un Estado plurinacional donde la reconciliación después de la crisis de octubre sangriento de 2003, permitiría visualizar un régimen democrático capaz de integrar a las mayorías indígenas en los procesos deliberativos con el objetivo de definir el rumbo del desarrollo y la orientación del poder en beneficio de los excluidos[4].

[3] El colonialismo interno es una concepción ideológica planteada por las doctrinas kataristas e indigenistas desde los años setenta, según la cual, lo pueblos indígenas, especialmente aquellos del mundo andino, sufren una constante explotación colonial que se proyecta desde 1535 durante la dominación española hasta llegar a la actualidad, demostrando un horizonte temporal de largo plazo que exige respuestas políticas y luchas por el poder a favor de las culturas ancestrales. Cf. "En marcha la Asamblea por un pacto", *Informe Especial*, *La Prensa*, La Paz, lunes 7 de agosto de 2006. Ver también la información oficial del Movimiento Al Socialismo (MAS): "Comenzó la Asamblea Constituyente. Bolivia cambió para siempre", *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006. Un análisis optimista del régimen de Evo Morales como líder que podría dar señales de cambio y renovación de la izquierda en una perspectiva latinoamericana, se encuentra en: Touraine, Alain, (2006). "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?", en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, pp. 46-55.

[4] La crisis del 12 y 13 de febrero de 2003 se desencadenó por intemperancia, falta de concertación y un pésimo sentido de oportunidad porque el entonces presidente Sánchez de Lozada decidió aprobar un impuesto a los ingresos para cubrir el déficit fiscal. El *impuestazo de febrero* en condiciones de pobreza, marginalidad y desempleo crónico cayó como un balde de agua fría en la conciencia de toda Bolivia. La noche del 11 de febrero, un grupo de policías se amotinaron exigiendo mejoras salariales y una serie de beneficios. Al día siguiente, ni el Ministro de Defensa, ni el Ministro de Gobierno pudieron evitar una balacera entre militares y policías en la Plaza Murillo, escenario del poder presidencial; es muy probable que el mismo Sánchez de Lozada haya dado la orden final para desbaratar la protesta policial mediante la intervención violenta del ejército. De cualquier manera, entre la una y las cuatro de la tarde del 12 de febrero de 2003, el Presidente y sus Ministros desaparecieron del palacio de gobierno; los saqueos y la enajenación colectiva coparon las calles y el vacío de poder duró dos días. Al final, Sánchez de Lozada realizó un cambio de gabinete pero las principales actitudes hacia la administración estatal se mantuvieron iguales que en los últimos 20 años de democracia inestable. Sánchez de Lozada menospreció la crisis de gobernabilidad en febrero hasta salir escapando del país el 17 de octubre de 2003.
Los estremecedores acontecimientos que sacudieron al país en octubre de 2003, expresaron de manera descarnada los conflictos estructurales que se mantenían irresueltos y cuestionaban nuestra viabilidad como nación. El derrocamiento del ex presidente y jefe del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Gonzalo Sánchez de Lozada, así como la posterior dimisión presidencial de Carlos D. Mesa Gisbert en junio de 2005, pusieron fin a lo que se consideraba eran sólidas creencias sobre la democracia pluralista asentada en aquellos partidos políticos con representación parlamentaria que dominaron el poder entre 1985 y 2003, sobre todo el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), Movimiento Bolivia Libre (MBL), Acción Democrática Nacionalista (ADN), Conciencia de Patria (Condepa), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Nueva Fuerza Republicana (NFR).

Para otros, sin embargo, la Asamblea Constituyente debía instituir el basamento desde el cual pueda completarse la permanente y nunca acabada construcción del Estado Nacional, interrumpida por las contradicciones de la revolución nacionalista desde 1952 y desvirtuada por el oleaje de una economía de mercado cuyas políticas neoliberales en los años noventa habían destruido gran parte de las capacidades del aparato estatal, perpetuando la desigualdad y fragmentando nuestras posibilidades para reconocernos como una compacta unidad nacional.

La preocupación sobre el nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado Nacional en Bolivia continuaba viva y presente desde el comienzo de la Asamblea, pues surgían una vez más viejas preguntas al calor de un nuevo contexto y renovación de perspectivas políticas: ¿la presencia indígena en el poder con Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) significaba una continuación del Estado Nacional surgido en la revolución de 1952?, o contrariamente, ¿las fuerzas de izquierda nacional habían decidido asumir la ruta indigenista para construir un proyecto hegemónico totalmente distinto, donde la modernización económica, política y las perspectivas de una diferente revolución nacional, se transformaban en la lucha por la equidad desde las decisiones de los pueblos originarios?[5] Los acontecimientos más relevantes aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro.

En primer lugar, un desfile congregó a más de treinta etnias de toda Bolivia, con lo cual se ratificó una de las influencias dominantes: la orientación *indigenista* y *multicultural* en el proceso constituyente, sobre todo defendida por el MAS como primera mayoría estratégica en la Asamblea. Aunque esta situación generó reticencias por parte de los Comités Cívicos de la "media luna" como Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, la visibilidad indígena fue democrática y claramente política, exigiendo reconocimiento al fomentar un diálogo y conflictos entre las viejas prácticas de la democracia sustentada en los pactos de gobernabilidad y las expectativas liberadoras del movimiento indígena vinculadas con el constitucionalismo multicultural, los derechos colectivos y la ciudadanía post-nacional donde se planteaba superar un contrato social apoyado en criterios de exclusión y concentrados únicamente en el consenso democrático liberal, es decir, en la promoción internacional de ciertas concepciones minimalistas de la democracia erigidas como condición previa que

[5] La Revolución Nacional fue el acontecimiento político más importante de mediados del Siglo XX en Bolivia al haberse otorgado el voto universal a los campesinos, indígenas y mujeres, nacionalizado las minas de estaño y ejecutado una reforma agraria en 1953, inédita en toda América Latina. La discusión ideológica aquella época se centraba en la contradicción entre el desarrollo de una burguesía nacional y una alianza de clases para construir la Nación boliviana, en oposición a la revolución proletaria y el socialismo.

los Estados debían cumplir para luego acceder a los recursos financieros internacionales[6].

La ascendencia indigenista en el proceso constituyente surgió como distintivo político, difundiendo un discurso fuertemente crítico en contra de la democracia liberal representativa, considerada como un régimen que reproducía una sociedad fracturada e intolerante para aplicar los moldes de la ciudadanía forzada como imposición del modelo civilizatorio occidental. El énfasis ideológico mostró permanentemente a un presidente indígena como Evo Morales, líder y caudillo en quien convergía un desencanto con el orden social y político, además de convertirse en la materia prima para postular la utopía política del Estado pluriétnico post-colonial.

En segundo lugar, hubo señales de desorganización operativa y logística porque no fueron concluidos a tiempo los trabajos de albañilería en el Colegio Junín y el Teatro Gran Mariscal Sucre, sede principal de la Asamblea, así como una total incertidumbre sobre cómo aprobar un reglamento de debates que rija el trabajo político de los asambleístas.

En tercer lugar, fue importante ubicar el posicionamiento tajante del Presidente de la República, Evo Morales, quien establecía que el poder de la Asamblea Constituyente sería *absoluto*, incluso por encima de los tres poderes del Estado[7]. Morales afirmó también que los resultados esperados de antemano apuntaban hacia una Constitución *fundacional*, *originaria* y *comunitaria*, lo cual definía claramente la intención de convertir al Movimiento Al Socialismo (MAS) en un partido de hegemonía única, cuyo principal instrumento sea una Asamblea que fortalezca la legitimidad del partido de gobierno y desactive un trabajo

[6] Cf. De Souza Santos, Boaventura, (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Bogotá: Editorial Trotta/ ILSA, p. 350. Sobre la discusión en torno a cómo redefinir la teoría constitucional en los tiempos de la globalización y las necesidades de cambio en las sociedades complejas del capitalismo industrial contemporáneo, consultar: Häberle, Peter, (2007). *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid: Tecnos. Asimismo, ver: "Discurso del Presidente en la posesión de los constituyentes. Cada constituyente debe ser un soldado en la lucha por la igualdad", en: *Soberanía*, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006, pp. 13-14.

[7] El artículo 1º del Reglamento de Debates establece la intención de dar un poder considerable a la Asamblea: "La Asamblea Constituyente es originaria porque radica en la voluntad de cambio del pueblo, como titular de la Soberanía de la Nación. La Asamblea Constituyente es un acontecimiento político extraordinario, emerge de la crisis del Estado, deviene de las luchas sociales, y se instala por mandato popular. La Asamblea Constituyente convocada por Ley No. 3364 de 6 de marzo del 2.006, es unitaria, indivisible, y es la máxima expresión de la democracia. Se encuentra legítimamente por encima del poder constituido. La Asamblea tiene plenos poderes para redactar el nuevo texto constitucional, y tiene como mandato transformar y construir un nuevo Estado Boliviano. En relación con los poderes constituidos, el poder constituyente es la vanguardia del proceso democrático y depositario del mandato social para transformar y construir un nuevo Estado Boliviano. Por las características del proceso constituyente boliviano, la Constituyente no interfiere en el normal funcionamiento de los actuales poderes constituidos hasta la aprobación del nuevo texto constitucional, y el nuevo mapa institucional. Este nuevo texto constitucional será sometido para su aprobación a un referéndum del pueblo boliviano. Desde el momento de su aprobación se hará efectivo el mandato del nuevo texto constitucional y la construcción del nuevo Estado boliviano". Asamblea Constituyente. "Reglamento de debates", Sucre, enero de 2007, p. 3.

ya demasiado debilitado en la oposición política desde las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005. Los postulados de una Asamblea fundacional afirmaban también que la sociedad esperaba ansiosa el diseño de un nuevo modelo estatal, aunque sus características institucionales y alcances democráticos no tenían propuestas homogéneas.

En cuarto lugar, fue importante observar el surgimiento de expectativas sociales en relación con la posibilidad de llevar a cabo nuevas experiencias democráticas que, específicamente, trataban de desatar nuevos *conflictos* entre el modelo cuestionado de democracia representativa y otro tipo de democracia más participativa. En este sentido fueron transmitidos ciertos temores, esperanzas e ilusiones a través de los medios de comunicación[8].

Los *conflictos* a lo largo de los catorce meses de la Asamblea Constituyente expresaron una preocupante contradicción como resultado *no deseado* de la democracia rebelde e inestable emergida desde octubre 2003: gobernabilidad y democracia directa descansaban sobre la base de principios *antagónicos* y, por lo tanto, de irremediable enfrentamiento permanente. En un lado de la medalla, la gobernabilidad requería la efectiva representación de grupos en proporción a su poder para imponer una agenda y demandas específicas que se transformen en acciones de gobierno, pues la gobernabilidad, finalmente, obedece a cómo los grupos más poderosos son capaces de definir un rumbo específico para el Estado, especialmente en lo que hace a la apropiación del excedente económico como el gas natural y otros recursos valiosos.

En el otro lado de la medalla estaba la democracia directa que implica la representación del máximo número posible de grupos sociales y étnicos, que se sustenta en mucha tolerancia para respetar a las minorías políticas y compensar, con criterios de justicia real, a la mayor parte de sectores marginales como los pobres. Por lo tanto, los *conflictos* en la Asamblea Constituyente mostraron un endeble equilibrio entre la *lógica del poder* de los grupos más fuertes, y el respeto a la *lógica de igualdad política* que exige la *democracia participativa*, hoy día imposible de ser obviada[9].

Esta investigación presenta un análisis político sobre lo que significó el desarrollo de los debates específicos para reformar el texto de la Constitución, específicamente, el conjunto de pugnas en torno al reglamento de debates, así como se dibuja un mapa sobre las esferas

[8] Ver: "Evo pide más poder para la Asamblea", *Los Tiempos*, Cochabamba, 6 de agosto de 2006. "La Constituyente empieza con preeminencia indígena"; "Evo declara su subordinación a una Constituyente originaria", *La Razón*, La Paz, 6 de agosto de 2006.
[9] Sobre estas contradicciones en toda América Latina, revisar: Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed), (2002). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press.

de influencia, el posicionamiento de los principales actores y el surgimiento de diversas disputas, vacilaciones e incertidumbres que caracterizaron al escenario constituyente en Bolivia.

La *reforma total* de la Constitución se convirtió en una facultad exclusiva de la Asamblea Constituyente elegida para elaborar un nuevo orden político, pero cayó rápidamente en un barranco de diferentes incapacidades imaginando erróneamente que podía asegurar un "carácter originario" cuando la gran mayoría de los asambleístas no tenían ni la formación necesaria, ni la intención de llevar a cabo un conjunto de deliberaciones racionales y democráticas. Es precisamente aquí donde comenzaron ciertas confusiones e interpretaciones políticas unilaterales de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, abriéndose dos frentes de discrepancia.

Por una parte, el MAS reivindicó su deseo de convertir el histórico evento en aquel referente revolucionario que rompa con las estructuras más conservadoras de la democracia, además de involucrar a los movimientos indígenas como actores privilegiados hasta forzar el reconocimiento de una Asamblea originaria.

Por otra parte, la oposición del segundo partido más votado en las elecciones del 2 de julio de 2006, Poder Democrático y Social (Podemos), sostenía la "naturaleza derivada" de la Constituyente cuyo objetivo era utilizar la Ley de Convocatoria como camisa de fuerza legal para evitar cualquier intento extremista y asegurar la redacción de una Constitución sin grandes transformaciones[10]. Probablemente es desde esta perspectiva que Podemos pensó en bloquear el proceso constituyente, especialmente porque sus asambleístas no tenían ni la mitad de los escaños obtenidos por el MAS, lo cual alimentó también su desesperación por utilizar argumentos legales para descartar el carácter originario que, finalmente, se convirtió en una estrategia obstruccionista manifestada desde muy temprano con la severa exigencia por obtener los dos tercios en el sistema de votación de la Asamblea.

[10] La Asamblea Constituyente boliviana estuvo regulada superficialmente por el artículo 232 de la actual Constitución, creado a raíz de las reformas de febrero de 2004 donde se reconocía la posibilidad de instaurar una Asamblea por medio de la Ley Especial de Convocatoria, para lo cual se necesitó el voto de *dos tercios* de los miembros del Congreso Nacional en marzo de 2006. El artículo 232 no fijaba límites temporales ni determinó prohibiciones temáticas para el trabajo constituyente, dando lugar a muchos vacíos procedimentales y normativos. Por esto, algunos analistas políticos consideraban que la Asamblea no iba a modificar aspectos de fondo como la conformación de los tres poderes del Estado, algunas disposiciones generales (como el Estado Social de Derecho), los derechos y las garantías de la persona, la vigencia de los códigos legales actuales y los convenios internacionales que tienen vigencia como leyes de la república. Sobre esto consultar: Mansilla, H. C. F., (2005). *Para entender la Constitución Política del Estado*. *Comentario introductorio*, La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuaderno de Diálogo y Deliberación No. 6, p. 102.

La Constituyente boliviana reveló que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por las influencias provenientes del propio Poder Ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales. Como podrá verse más adelante, los fuertes apelativos para posicionar las ilusiones fundacionales con la Asamblea, solamente constituyeron interpelaciones ideológicas y simbólicas para marcar la diferencia entre el régimen de Evo Morales y la vieja estirpe de los demócratas neoliberales.

La idea planteada por el MAS desde la campaña presidencial del año 2005 en términos de instaurar un Estado social comunitario, confundió a la sociedad y en gran medida desató cierto temor en relación con un tipo de orden estatal que mezclaba aspectos socialistas con planteamientos para establecer instituciones indígenas de organización política. A esto debe agregarse una gama de restricciones de carácter internacional, social, histórico y cultural que impedían la total remodelación constitucional.

Por ejemplo, las irrefrenables aspiraciones de grandes sectores sociales en Bolivia para beneficiarse de la modernidad, cuyas pautas y normativas de comportamiento siempre tienden a favorecer la consolidación de lo ya alcanzado, evitando todo experimento revolucionario. Los grandes avances de la tecnología y su poderosa influencia en el estilo de vida moderno refuerzan las conductas conservadoras, sobre todo en los jóvenes que se encandilan con todo aspecto material y mercantil, antes que con la fuerza de cualquier idea política transformadora.

La ausencia de auténticos esfuerzos para reformar el Poder Judicial y el Ministerio Público específicamente. La justicia en Bolivia es uno de los ámbitos más corrompidos del sistema democrático, razón por la cual una transformación constitucional profunda implicaba una extensa renovación del Poder Judicial pero que muy difícilmente tendrá lugar en Bolivia. La compatibilidad entre el nuevo texto constitucional y el conjunto de la economía jurídica tenía altas probabilidades de quedar atascada en una densa red de intereses judiciales burocráticos, por lo que muchas disposiciones constitucionales inevitablemente quedarían redactadas con el ropaje de principios generales muy alejados de las utópicas ambiciones transformadoras.

La vida cotidiana, en el fondo, es indiferente de lo que podría significar una reestructuración estatal, mucho más si se toma en cuenta que algunos grupos de la sociedad civil no estarían en condiciones de invertir sacrificios individuales a favor de objetivos juzgados como demasiado costosos.

La existencia de los derechos de propiedad para muchos es algo sagrado, de tal manera que defender la propiedad privada se erigía como un principio resistente a toda negociación donde se quiera precipitar cambios constitucionales en contra de dicha propiedad. En este aspecto, Podemos se presentó en la Asamblea como la organización política favorable a la defensa de la propiedad privada en su concepción global y como recurso fundamental para dinamizar la economía de mercado; mientras que el MAS proponía cambios específicos en la gran propiedad agraria, el respeto de los territorios indígenas y la redistribución de tierras como un eje concentrador de desigualdad.

Los medios masivos de comunicación y muchos grupos de presión bien organizados en el seno de la sociedad boliviana, como por ejemplo los sindicatos de maestros, chóferes, empresarios privados y comunidades eclesiales de base de la iglesia católica, observaron con un criterio *escéptico* y cauteloso la concepción que se esconde detrás de las consignas para re-fundar el país y alcanzar un gran pacto social.

Una encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 3300 ciudadanos de los nueve departamentos de Bolivia en julio de 2006, mostraba que la inmensa mayoría (70%) veía muy difícil que los constituyentes se pongan de acuerdo en los temas cruciales de la reforma constitucional; además, más del 40% de los encuestados creían que la actual Constitución era adecuada para las necesidades del país, por lo que esperaban sólo una modificación parcial y no una refundación trascendente del Estado. Cuando se preguntaba por qué la población estaba de acuerdo con la instalación de la Asamblea el 6 de agosto, los encuestados respondían: "por la necesidad de modificar y aumentar las leyes más adecuadas, así como mejorar el país y la vida de los bolivianos"; sin embargo, la mayoría (59%) también afirmaba sin evasivas que los constituyentes tomarían decisiones pensando únicamente en sus intereses personales y partidarios[11].

La economía internacional y las relaciones diplomáticas en todo el hemisferio norte aún no son favorables a experimentos socio-políticos. Por esto, las posibilidades de acción en casi todos los países latinoamericanos en el contexto de la globalización son limitadas. Quienes buscan insertarse en el sistema global intentan desarrollar políticas definidas como *responsables*, que en algunas áreas de la macroeconomía no se diferencian totalmente de las políticas neoliberales. De aquí que una Constitución revolucionaria tenía grandes problemas para adaptarse a las complejas dinámicas del mercado internacional.

[11] Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2006). "Percepciones sobre la Constitución y la Asamblea Constituyente en Bolivia", La Paz, resultados finales de la encuesta de julio de.

La Asamblea Constituyente no tuvo una influencia decisiva sobre aquel escenario inasible que corresponde al mercado mundial y la cultura globalizada contemporánea, dimensiones que determinan profundamente la vida social, política y económica de Bolivia.

Como otras Constituyentes en América Latina los últimos quince años, la boliviana no tenía potestad para dictar leyes. En varias ocasiones, los movimientos sociales sugirieron que la Asamblea pueda legislar, sobre todo para proteger los recursos naturales, regular las autonomías departamentales y los problemas ligados con la tierra. Esto era simplemente imposible y la mayoría de los constituyentes moderados asumía de antemano que la Asamblea no tenía por qué legislar. Así quedaba claro el carácter autolimitado del proceso constituyente.

Para otros, sin embargo, el hecho de impulsar el carácter originario y plenipotenciario de la Asamblea, justamente debía plasmar una facultad legislativa incuestionable; este anhelo fue un ingrediente más que sobredimensionó innecesariamente las posibilidades reales de la Constituyente, fomentando, en contraposición, mayores incertidumbres en torno a los resultados efectivos que el proceso podía ofrecer.

Algunas encuestas de opinión en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Tarija y Cochabamba, mostraron cabalmente que en todos los estratos sociales y en grupos de edad entre los 18 y 54 años, la sociedad civil tenía expectativas que innegablemente iban más allá de las reformas constitucionales al demandar propuestas de solución para la pobreza, la injusticia social entendida como una apertura de oportunidades equitativas para la mayoría, y el logro de fuentes de empleo concretas.

Al mismo tiempo, la Asamblea Constituyente 2006-2007 tampoco podía fiscalizar las actuaciones de los poderes ya constituidos como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre todo porque los 137 asambleístas del MAS tuvieron una postura subordinada directamente a Evo Morales y al Ministerio de la Presidencia. Los demás representantes de la oposición como Podemos, Unidad Nacional, MNR y las agrupaciones ciudadanas que representaban a circunscripciones más locales, discreta o abiertamente se sometieron a las directrices políticas que venían de los Comités Cívicos, intereses regionales y hasta municipales. Todos los asambleístas quedaron atrapados entre la necesidad de mostrar una vocación para defender los intereses de Bolivia como Nación, y la presión de otro conjunto de intereses más corporativos que provenían de sus votantes o de instrucciones partidarias ideológicamente restringidas.

Este estudio acompañó todas las plenarias en los primeros doce meses, presenció reuniones reservadas y realizó múltiples diálogos con todo tipo de actores políticos; sin embargo, es un punto de vista dentro de muchas otras perspectivas. Lo que vale la pena recalcar es que todo el estudio demandó altas dosis de objetividad e interpretación, buscando en todo momento alejarse de intereses personales y políticos. Aquí se asume claramente que las verdades históricas admiten interpretaciones o lecturas relativas dentro de contextos diferentes. No niego que existan una verdad y una mentira, sino que la frontera que las separa pueda ser establecida por el poder político en una sociedad libre. Lo que diferencia a ésta de una sociedad autoritaria, es que en una sociedad abierta las verdades históricas siempre son sometidas a la crítica para ser confirmadas, matizadas o rectificadas por la libre y futura investigación.

La Constituyente en Bolivia mostró los esfuerzos de un país para reencontrarse consigo mismo. Si bien fracasó absurdamente, sin duda instituyó un logro: el ejercicio de moverse en una senda que va entre la democracia y los desacuerdos, combinación tolerante que poco a poco cava los surcos para el establecimiento del derecho a decidir libremente, incluso a pesar de estar equivocados[12].

[12] Cf. "La Constituyente despierta esperanzas en la población. La gente confía en que sus problemas sean resueltos", en: *Construyendo*, No. 29, La Paz, septiembre de 2006, p. 12.

Primera parte

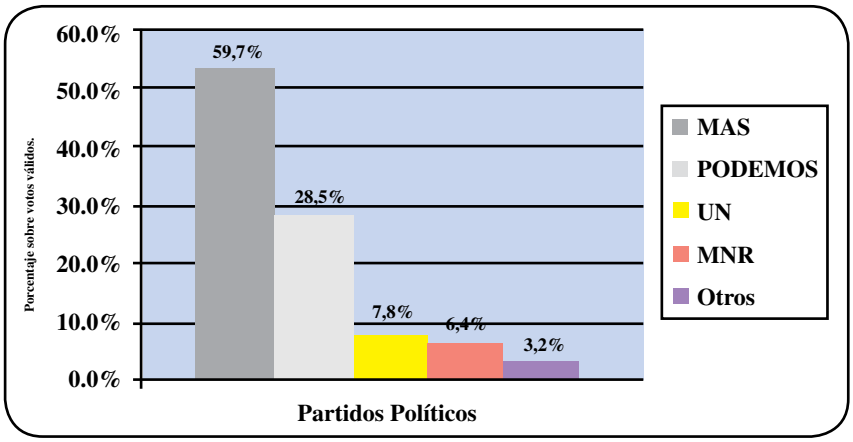
La Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y la ausencia de estrategias de consenso

Capítulo 1.

Las cargas del pasado y las esperanzas hacia el futuro: el nacimiento de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente en marzo de 2006

El hecho de convertir en realidad la Asamblea Constituyente en Bolivia estuvo indisolublemente ligado al inédito triunfo electoral de Evo Morales junto al Movimiento Al Socialismo (MAS) el 18 de diciembre de 2005 donde este partido, respecto al total de sufragios válidos a nivel nacional, había obtenido la mayor cantidad de votos, ascendiendo a un total de 1.544.374 sufragios a favor, equivalente al 53,7%, una mayoría absoluta sin precedentes. En segundo lugar quedó Poder Democrático y Social (Podemos) con un total de 821.745 votos, equivalente al 28,5%, logrando poco más de la mitad de los obtenidos por el MAS. En tercer lugar se posicionó Unidad Nacional (UN) con 224.090 votos a favor, equivalente al 7,8%. No muy distante de éste último, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) obtuvo un cuarto lugar con 185.859 sufragios, equivalente al 6,4%. El restante 3,2%, estuvo repartido entre los partidos como el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP), Nueva Fuerza Republicana (NFR), el Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia (FREPAB) y la Unión Social de los Trabajadores de Bolivia (USTB), de los cuales el primero logró apenas el 2,1% de sufragios a favor, mientras que los restantes obtuvieron menos del 1%. Tanto el MAS como Podemos lograron superar el promedio de sufragios válidos equivalente a 359.225 votos, siendo el MAS quien logró rebasar la media con alrededor de 1.185.149 puntos a favor. Los resultados pueden apreciarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.
Elección Presidencial 2005 – Resultados de la Votación a Nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia sobre la base de: "El Tablero Reordenado – Análisis de la Elección Presidencial 2005", Romero Ballivián, Salvador.

Las tres renuncias de Carlos Mesa y la posterior transición de emergencia hacia el gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé, establecieron la necesidad de poner un freno decisivo a las profundas secuelas dejadas por octubre 2003. El MAS tenía varias ventajas sobre sus oponentes al haberse involucrado activamente en el referéndum sobre el gas y en las elecciones municipales de 2004 donde "a pesar de un porcentaje ligeramente inferior al 20%, apareció como la única organización de alcance nacional"[13]. Sus candidatos fueron presentados como una novedad sin vinculación directa con las decisiones del pasado político y demandaron a la población tener la oportunidad de mostrar que era posible generar políticas diferentes a cualquier prescripción neoliberal.

El segundo contendor, Jorge *Tuto* Quiroga nunca superó su pasado vinculado con ADN pues cuando decidió lanzar su candidatura, estuvo rodeado por viejos líderes que buscaban realinearse después de Sánchez de Lozada. Antiguos militantes del MIR, MNR y Condepa trataban de mimetizarse en la Alianza Siglo XXI y la coalición de agrupaciones ciudadanas que dieron origen a Podemos, pero todos representaban las mismas élites

[13] Romero Ballivián, Salvador, (2006). *El tablero reordenado. Análisis de la elección presidencial 2005,* La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuadernos de Investigación No. 7, pp. 27-28.

políticas que habían desprestigiado los pactos de gobernabilidad. Lo mismo sucedió con Samuel Doria Medina de Unidad Nacional (UN), especialmente al elegir a Carlos Dabdoub como candidato vicepresidencial cuya conocida pertenencia al MIR e inclinaciones demasiado regionalistas tampoco sumaron apoyo, ni siquiera en Santa Cruz. El voto castigo golpeó con fuerza a todos los partidos y liderazgos tradicionales.

Cuando Evo Morales juró a la Presidencia el 20 de enero de 2006 afirmó directamente que si el Poder Legislativo frenaba la Asamblea Constituyente, el pueblo obligaría a los parlamentarios. Esto despertó muy temprano las críticas de los diputados de oposición, quienes también desde un comienzo reclamaron la necesidad de obtener dos tercios para aprobar una ley de convocatoria. Las gravitaciones del pasado se hicieron sentir porque según la oposición – especialmente Podemos, MNR y UN – el trazado de los *pactos congresales* señalaban la única ruta hacia el nacimiento de la Asamblea. Para el grueso de dirigentes del MAS era todo lo contrario, una oportunidad de utilizar la *mayoría* como mecanismo de solución de los problemas substanciales del país y los requerimientos de reconversión económica para ir más allá del neoliberalismo. Los dilemas democráticos en términos de varios frentes de polarización se habían mantenido incólumes.

A principios de febrero del año 2006, el entonces presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, Antonio Sánchez (MAS), indicó que la ley de convocatoria estaría lista hasta junio, confiando en que su bancada de 84 parlamentarios serían la máxima garantía de aprobación, planteando inicialmente elegir a 180 constituyentes. Por lo tanto, la planificación inicial era que el 4 de junio de 2006, la Corte Nacional Electoral (CNE) debía ejecutar, simultáneamente, la elección de constituyentes y el Referéndum Autonómico. Esto también respondía a la Ley 3091 del 6 de julio de 2005 que preveía la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente y una consulta popular para el primer domingo de julio de 2006; sin embargo, era una ley incompleta porque la CNE requería otra normativa especial aprobada por el Congreso. El número de constituyentes y la forma de su elección eran los dos únicos temas considerados *críticos*.

El Presidente Morales consideraba que la Constituyente representaba su mejor ocasión para fundar por segunda vez Bolivia; este fue su objetivo político y convocó al compromiso de los movimientos sociales y organizaciones indígenas con el fin de *hacer historia*, mientras que el Vicepresidente Álvaro García Linera llamó a proteger "la revolución que se produjo con la elección democrática de Evo", de tal forma que el carácter *refundacional* de la Asamblea estuvo identificado rápidamente con el liderazgo indígena y

las visiones hegemónicas del MAS como el principal partido en una *democracia de mayoría*. "Esta es una revolución más radical que la que vivieron los abuelos del 52 y, por lo tanto, hay que saberla proteger, garantizar y blindar, para que sea exitosa. Adelante están los grandes retos", enfatizó el Vicepresidente al advertir sobre algunos riegos externos e internos como las pretensiones autonomistas de Santa Cruz y una oligarquía que en opinión del MAS aún admiraba las empresas transnacionales. Posteriormente, el Presidente Evo Morales suavizó sus posiciones respecto a la concertación y anunció que al enviar al Congreso un borrador de la ley de convocatoria, debían conseguirse dos tercios para alcanzar un proceso fructífero.

El 2 de febrero, Morales anunció en la ciudad de El Alto que "la Asamblea Constituyente tendría un poder ilimitado, nunca subordinado ni al Parlamento, ni al Poder Ejecutivo", porque no se trataba de una simple reforma constitucional. Las propuestas del MAS pretendían que cada circunscripción sea representada por tres constituyentes elegidos por voto directo, marginando la propuesta inicial de apoyar en algunos territorios indígenas una elección según sus usos y costumbres. El discurso indigenista era defendido por García Linera, a diferencia de los dirigentes del Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) donde Gerardo Mendoza y los dirigentes cocaleros poseían una concepción sindical de total cooptación de los escaños en la Asamblea y donde las reivindicaciones indígenas tenían que estar subordinadas.

Durante los debates sobre la fórmula de elección de los asambleístas, emergió una notoria perspectiva para afianzar el sistema presidencial, pues el MAS trataba por todos los medios de controlar las reivindicaciones autonomistas y las prefecturas que no respondían al oficialismo en Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija. Cuando el Viceministerio de Descentralización, Gestión Departamental y Comunal informó que era imprescindible cambiar la Ley de Descentralización Administrativa del 28 de julio de 1995 para superar las dificultades de mando presidencial frente al nuevo escenario de legitimidad de los prefectos, también elegidos por voto directo el 18 de diciembre de 2005, el Ministerio de la Presidencia exigió que las reglas institucionales del juego político con las prefecturas y las autonomías sean clarificadas en la Asamblea Constituyente; mientras tanto, según el MAS todos los prefectos estaban sometidos a las instrucciones de Evo Morales. La oposición reaccionó acusando al gobierno de autoritario y sus parlamentarios no asistieron a la sesión congresal para aprobar la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE); la Cámara de Diputados solamente con el MAS aprobó el proyecto de ley que dio paso a la creación de 16 ministerios.

La opción por fortalecer el presidencialismo se manifestó constantemente en las denuncias que Evo Morales hacía acusando a las empresas petroleras, la derecha de Santa Cruz, los oligarcas del empresariado y los partidos tradicionales, de armar un complot anti-revolucionario. Las consecuencias de esta estrategia se manifestaron en la intención de concentrar el máximo poder en el presidente que, además, no necesitaba de ninguna oposición democrática, sino únicamente de los movimientos sociales y una probable modificación constitucional para impulsar su reelección. El Presidente Morales, a nombre del Poder Ejecutivo, entregó su proyecto de ley para la Constituyente el 7 de febrero solicitando al Congreso acelerar su aprobación; el documento recomendaba la elección de tres constituyentes en cada una de las 70 circunscripciones uninominales que en total llegarían a ser 210 asambleístas, idénticamente iguales en jerarquía, derechos y obligaciones; asimismo, debía darse paso a la participación activa de la mujer, pues si el primer constituyente elegido era varón, la segunda debía ser mujer o viceversa. Morales propuso también cambiar el sistema de representación proporcional por otro de *mayoría absoluta*; es decir, buscaba que si una agrupación ciudadana, partido o movimiento indígena ganaban la elección con más del 50% de los votos válidos en una circunscripción, éstos tenían derecho a obtener *de golpe* los *tres* constituyentes. El jefe de bancada en la Cámara de Senadores, Oscar Ortiz de Podemos se opuso públicamente haciendo notar que la concertación de un sistema electoral a favor del MAS sería imposible.

El Congreso comenzó el análisis del proyecto de ley de convocatoria la segunda semana de febrero pero la cantidad de tres constituyentes por circunscripción no convencía a la mayoría de los parlamentarios, ni tampoco a las organizaciones indígenas como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ) que se opuso rápidamente aunque su máximo dirigente, Martín Condori, fue llamado por el Presidente para allanar el camino de coordinación con los indígenas. El argumento presentado no fue de carácter electoral sino político porque Morales comunicó a los dirigentes que era trascendental defender al gobierno pues las transnacionales planeaban desestabilizar la democracia, financiando un sabotaje que contrastaba con el deseo de los pueblos originarios y movimientos sociales de haber apostado por el cambio mediante la Constituyente. El Presidente también se reunió con todos los prefectos el 8 de febrero para evaluar las disposiciones legales sobre la posibilidad de recortar o ampliar mayores competencias en los gobiernos departamentales pero el encuentro fracasó sin acuerdos; para la plana mayor del MAS esto justificaba *acentuar el régimen presidencialista* de la democracia en Bolivia y el instrumento legal era una Asamblea originaria y plenipotenciaria que facilite la aprobación de cambios estratégicos para el nuevo régimen.

El Poder Ejecutivo había retomado una *norma especial* para supervisar las prefecturas preparada por el gobierno de Carlos Mesa, donde no se consideraba en absoluto la posibilidad de aceptar la instauración de *Gobiernos Prefecturales* o *Poderes Prefecturales*. El Viceministerio de Descentralización y las decisiones del MAS dieron a la norma prefectural un enfoque caracterizado por preservar un *poder centralizado* en el Poder Ejecutivo y sobre todo en el Presidente, lo cual evitaba un mejor análisis sobre la transferencia o delegación de competencias con miras a un régimen autonómico. Las sugerencias sobre la sucesión de los prefectos en la norma prefectural, así como los problemas que vendrían por una eventual vacancia del cargo, confundían la posibilidad de llamar nuevamente a elecciones para prefectos – al ser éstos figuras de representatividad democrática desde el 18 de diciembre de 2005 – con el *nombramiento directo* por decisión del Presidente de la República. Esta opción planteada por la norma daba lugar a la posibilidad de serios conflictos porque se enfrentarían los principios de legitimidad y representatividad que tenían los prefectos, con un intervencionismo desde el poder central, lo cual mostraba una resistencia del MAS para comprender y ampliar los procesos y experiencias de descentralización en Bolivia. La norma para prefecturas estaba pensada como un mecanismo de *domesticación* de los prefectos elegidos.

El senador de Podemos, Carlos Börth consideraba *hegemónicas y avasalladoras* las previsiones presidenciales y la propuesta del Poder Ejecutivo, sugiriendo elegir 18 asambleístas nacionales; 33 elegidos en los 9 departamentos pero en proporción al tamaño de su población y nivel económico; un constituyente por cada circunscripción uninominal (70 en total) y reservar 11 puestos para los pueblos originarios que podían elegirse según sus usos y costumbres. Con esta propuesta, los asambleístas llegaban aproximadamente a 132 ó un máximo de 144, incluyendo a 54 ciudadanos que vengan de circunscripciones departamentales como lo planteó *Tuto* Quiroga[14]. Börth se oponía a que la Asamblea tenga más de 200 miembros porque podía resultar *inmanejable* en el momento de tomar decisiones. Los Comités Cívicos de Santa Cruz y Tarija rechazaron el proyecto presidencial y las ideas de Börth, advirtiendo que cada departamento tenga una representación igualitaria de cinco asambleístas, sumados a las 70 circunscripciones uninominales. En Podemos no existía unidad de decisión con relación a la ley especial de convocatoria

[14] El proyecto de Carlos Börth era la suma de los siguientes representantes: 18 asambleístas nacionales, 33 reclutados en los 9 departamentos, 70 provenientes de las circunscripciones uninominales y 11 de los pueblos indígenas; total: 132. El proyecto de Podemos aprobado por su jefe nacional Jorge Quiroga, sumaba: 9 constituyentes nacionales, 70 por circunscripciones uninominales, 11 de los pueblos indígenas y 54 asambleístas departamentales (3 por departamento que sumen 27 y los restantes según la cantidad de población de cada región); total: 144. El proyecto del MAS era más simple: 3 constituyentes elegidos por las 70 circunscripciones uninominales; total: 210. Unidad Nacional proponía un total de 109 constituyentes y el Movimiento M-17 de Roberto de la Cruz en El Alto, un total de 301 representantes pero que no fue considerado en el Congreso.

pues el senador Oscar Ortiz aseguraba que los legisladores de Santa Cruz habían decidido sumarse a la propuesta de su Comité Cívico. "Yo fui muy claro con los legisladores cruceños – declaró Ortiz – porque vamos a tener una *posición regional* que busca una visión de equilibrio nacional". En Podemos, Carlos Börth fue apoyado solamente por el senador Roberto Ruiz Bass Werner de Tarija.

Las demás propuestas se remontaban a mayo del año 2005 cuando en el gobierno de Carlos Mesa, la Comisión de Constitución del Congreso concluyó el proyecto de ley de convocatoria a la Asamblea después de dos años de socializarlo en varios departamentos del país. El proyecto de 2005 nació como resultado de nueve proyectos de ley que fueron presentados por distintos sectores de la sociedad; en cada uno de ellos existían dispares enfoques, criterios de democracia representativa y metodologías para elegir el número de constituyentes. Las propuestas fueron presentadas por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), la Universidad Católica Boliviana, los entonces parlamentarios Hugo San Martín (MNR), Ana Barriga (NFR), Evo Morales (MAS), Helen Hayes (MNR) y la Comisión Mixta de Constitución de la legislatura 2003-2004; sin embargo, las constantes dubitaciones y temores de Mesa, así como su incapacidad para generar ecuanimidades políticas con el Parlamento, terminaron por dejar que sea el próximo Congreso elegido el 18 de diciembre quien tome la decisión final sobre la modalidad de elección y el número de asambleístas.

Es importante precisar que las reivindicaciones indígenas lideraron desde los años noventa la propuesta de realizar una Asamblea. La CIDOB, que representa a las etnias de tierras bajas tropicales, se atribuye en los años 1996 y 2000 los primeros llamados públicos a una Asamblea Nacional Constituyente, visiones que luego fueron apropiadas por los movimientos étnico-culturales del país. Básicamente, el propósito principal de los pueblos indígenas es la generación de mayor equidad social, una cuota de representación étnica en el Congreso, desarrollo productivo y equilibrios ambientales. La CIDOB exigía también un sistema unicameral para el Poder Legislativo; terminar con el monopolio de la representación política a la cabeza de los partidos; un nueva división político-administrativa del país, reconociendo los ancestrales dominios territoriales indígenas; un servicio militar voluntario para todo grupo indígena; mayor reconocimiento y fomento de las culturas y lenguas vernaculares; educación plurilingüe; ampliación del rol económico del Estado; un política de protección para los ecosistemas naturales; y la defensa de los recursos naturales bajo la autoridad de un Estado nacional fuerte. El CONAMAQ también propuso una Constituyente soberana y participativa el año 2000, sobre la base de los llamados principios del ayllu: *ama sua, ama llulla, ama qhella*.

El Comité Cívico de Santa Cruz expresó oficialmente su desacuerdo el 8 de febrero con el proyecto de ley de convocatoria presentado por el Presidente Evo Morales, afirmando que "no era equitativo, buscaba disminuir la presencia del departamento de Santa Cruz y además trataba de imponer una representación corporativa" en clara alusión a una probable presencia influyente de los pueblos indígenas. Sus dirigentes cívicos propusieron que la base para elegir constituyentes sea un número de cinco por departamento y el resto en proporción al tamaño de la población. Los Comités Cívicos de Pando y Beni también fijaron una posición, indicando que la propuesta no contemplaba el criterio de democracia representativa previsto en la Constitución donde era obligatorio reconocer un "número proporcional básico para los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo relativo", llamando a respetar los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. El gobierno flexibilizó de alguna forma sus planteamientos y aceptó que sean elegidos tres asambleístas en las 70 circunscripciones, dos por mayoría y *uno por minoría* sólo en caso que las fuerzas políticas obtengan menos del 50% de los votos, pero que haya por lo menos una mujer y la participación de jóvenes mayores de 18 años.

Estas pugnas parecían ser un resultado normal y hasta positivo del proceso democrático pero manifestaron el roce de perspectivas de poder innegociables, pues el gobierno intentaba dirigir las decisiones para que el occidente tenga mayor preponderancia en la votación; por el contrario, los Comités Cívicos de la "media luna", Pando, Beni, Tarija y especialmente Santa Cruz querían desterrar toda representación indígena en la Asamblea porque de acuerdo con sus aspiraciones autonomistas, las regiones habían "demostrado tener más poder que el Estado en su conjunto"[15], y fue por esto que el forcejeo entre el poder centralista de corte presidencial asentado en La Paz y las aspiraciones autonómicas calculaban una posición privilegiada en la futura Asamblea. Los choques entre el gobierno central y las regiones continuaban siendo un elemento de intensas disputas como lo habían sido los últimos 25 años.

El clima se tornó bastante nublado cuando los principales dirigentes del MAS nuevamente acusaron a los Cívicos de promover una desestabilización, aunque el momento más difícil surgió cuando el Presidente Evo Morales expresó públicamente su desconfianza hacia la Corte Nacional Electoral por los "errores garrafales en las depuraciones para las elecciones de diciembre de 2005". Estas afirmaciones sembraron una duda innecesaria sobre el valor transparente y eficaz de la Corte que simplemente se limitó a decir que estaba preparada para enfrentar la organización de la Asamblea y el referéndum autonó-

[15] Roca, José Luis, (2007). *Fisonomía del regionalismo boliviano. La otra cara de la historia,* Santa Cruz: Editorial El País, p. XVI.

mico, esperando la luz verde congresal para viabilizar el trabajo de inmediato y, a partir de una autocrítica, el organismo electoral analizaría los aspectos positivos y negativos de su participación en los comicios nacionales del año 2005. La Corte necesitaba además un presupuesto de 43 millones de bolivianos para solventar la elección de los asambleístas.

Al interior del MAS había opiniones contradictorias porque algunos diputados consideraban que no podía perderse tiempo valioso en aprobar el último requisito que dé inicio a la histórica Asamblea; por lo tanto, una eventual selección y concertación de nuevos vocales electorales entre los partidos políticos, frenaba cualquier presión del oficialismo para exigir la renuncia de los titulares de la Corte antes de la elección de constituyentes. El entonces jefe de bancada del MAS en la Cámara de Diputados, Gustavo Torrico, afirmó en tono amenazante que "si el tiempo no alcanzaba, las cosas se mantendrían igual" pero advirtiendo que el gobierno no tenía confianza en las autoridades electorales. Inclusive llegó a proponer la aprobación de una resolución congresal para retirar a los vocales la confianza del Poder Legislativo. El entonces presidente de la Cámara se Senadores, Santos Ramírez, se opuso al afirmar que "todas las instituciones merecían respeto".

Junto a la lenta maduración de la ley de convocatoria, brotaban con más intensidad los temas de discusión constitucional cuyas principales preocupaciones eran, ante todo, políticas, por ejemplo: a) la crisis del modelo de democracia representativa que debía ser cambiado por un sistema más participativo y dispuesto a introducir cuotas de poder indígena; b) el fin del ciclo neoliberal y el comienzo de una nueva era de democracia y Estado comunitarios; c) retomar una centralidad estatal que se manifieste claramente en la nacionalización de los hidrocarburos como el principal instrumento para enfrentar a las empresas petroleras transnacionales; d) la descentralización reconsiderada a través de un régimen de diversos tipos de autonomía; e) sensibilización sobre los alcances de la Asamblea como instrumento de refundación estatal; y f) el cuestionamiento absoluto a la economía de mercado que debía ser sustituida por un sistema de economía social o también comunitaria.

De todas estas temáticas, posiblemente la que generó mayores expectativas fueron las ansias de significativa participación. La Asamblea emergía para desarrollar un debate sobre lo no cumplido por la democracia y los pactos de gobernabilidad, para reflexionar en torno a las fracturas, tensiones, límites y negativas hacia una participación directa en las decisiones nacionales que estaba desdibujada en la experiencia democrática boliviana. La Constituyente probablemente también obligaría a pensar la economía vista desde

la democracia, ¿qué políticas económicas favorecían el desarrollo de la democracia? La democracia boliviana en el contexto de la globalización, ¿qué espacios de autonomía requería para su expansión y consolidación?[16]

En esta orientación, el concejal de la ciudad de El Alto, Roberto de la Cruz, anunció que su agrupación, el Movimiento 17 de Octubre (M-17), defendería la convocatoria de una Asamblea Constituyente originaria e indígena que responda directamente a todas las fuerzas vivas *desde abajo*, frente a una *Asamblea dictatorial* del MAS que pretendía viabilizar el Presidente Morales. De la Cruz planteó el 9 de febrero de 2006 la conformación más numerosa de constituyentes con *301 representantes*, de los que un 40 por ciento tenían que ser delegados de la clase política y el otro 60 por ciento dirigentes campesinos, sindicales, representantes de los pueblos indígenas, profesionales y miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. "El pueblo en las jornadas de octubre de 2003 – decía De la Cruz – no luchó por una asamblea del MAS, sino por garantizar la participación de todas las clases sociales y pueblos originarios del país; por lo tanto, es vital romper con cualquier dictadura de partidos para responder más bien a los desafíos de transformación profunda". Según De la Cruz, en la elección del 40 por ciento de los representantes de partidos políticos intervendría la CNE, mientras que en la elección del otro 60 por ciento, tenía que crearse una comisión especial, conformada por personalidades, amautas andinos y ex ejecutivos de la Central Obrera Boliviana.

El 10 de febrero, luego de un acuerdo entre los jefes de bancada, finalmente el Congreso remitió a su Comisión Mixta de Constitución un total de 20 propuestas de ley de convocatoria y así comenzó el proceso de concertación monitoreado estrechamente por el Vicepresidente Álvaro García quien aseguró que el 6 de agosto de 2006 era la fecha ideal para iniciar las labores de la Asamblea, de tal manera que quedó decidido ejecutar las elecciones de asambleístas y el Referéndum Autonómico para el domingo 2 de julio.

En una sesión extraordinaria, los concejales de Trinidad ratificaron que la Constituyente esté compuesta por un número igual de representantes en cada departamento. Los munícipes buscaban un acuerdo que les permita manejar una representación de 10 personas por región departamental. Bajo la premisa de un ciudadano, un voto, el Beni defendió la necesidad de contar con asambleístas afines al *pensamiento camba* para hacer frente al discurso occidental de 500 años de dominación. "No estamos de acuerdo con que la Asamblea sea únicamente un escenario andino porque tiene que ser completamente incluyente", afirmaban los cívicos y líderes municipales.

[16] Cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas,* Buenos Aires, Nueva York: Taurus.

Las cuotas de participación indígena, sin embargo, estaban siendo desplazadas en los debates congresales del 12 de febrero. Tanto el proyecto del MAS como el de Unidad Nacional, ignoraron una representación indígena mucho más contundente, mientras que el senador Carlos Börth de Podemos, destacaba como el único parlamentario que concebía específicamente la creación de once circunscripciones especiales por única vez para los pueblos indígenas minoritarios asentados en el este y sur del país: las poblaciones Guaraní, Chiquitana, Mojeña, Chimán, Tacana, Itonama, Baure, Weenhayek, Uru, Afroboliviana y Kallawaya. Unidad Nacional planteaba tener sólo 109 constituyentes, 27 como base de compensación, distribuidos en tres por departamento y otros 82 que expresen una representación proporcional, elegidos de acuerdo con el número de habitantes en las circunscripciones departamentales. En todas las propuestas primaba un criterio de *distribución equitativa* en función a la población y los albores de una representatividad indígena; sin embargo, era muy compleja la combinación de circunscripciones nacionales, departamentales y especiales al mismo tiempo.

De todas maneras, un avance notable quedaba establecido claramente: la discusión sobre la desigualdad de las mayorías y minorías indígenas o las mujeres había terminado porque ahora tenían una posibilidad real de acceder a la Asamblea. Esto podía verse perfectamente en el occidente de Bolivia donde las tierras altas de aymaras y quechuas con población mayoritaria en muchas provincias podían organizarse para impulsar su representación. Lo mismo sucedía, aunque en menor media, en las tierras bajas y los pueblos indígenas del oriente que no son tan numerosos, su tamaño se estimaba en 6% de la población boliviana según el Censo 2001. Por lo tanto, una representación proporcional a este porcentaje poblacional en las tierras bajas era ideal, y la única manera de conseguirlo descansaba en diseñar circunscripciones especiales.

Entretanto, la bancada parlamentaria de Podemos siguió con divisiones internas y sorprendió al anunciar que no presentaría ningún proyecto de ley de convocatoria, resolviendo abrir un proceso de consultas regionales a través de sus diputados y senadores para armar un nuevo proyecto que refleje criterios más objetivos. De esta forma se desautorizó al senador Carlos Börth, diciendo que no habría a nombre de Podemos un proyecto alternativo que compita con el Ejecutivo y otras fuerzas, "sino hasta lograr que el país se exprese en la generación de un proyecto nacional porque la Constitución no es el instrumento de un partido, líder o grupo, sino una creación nacional. Es la única norma que debe ser consensuada con todos los sectores, y Podemos desplegará toda su fuerza parlamentaria para que a través de las regiones se evite la implementación de un sistema electoral de

mayoría como busca el MAS que comete un error de interpretación sobre lo que sucede en el país", declaró el senador Luis Vásquez.

En el fondo, Podemos ingresaba en un terreno de confrontación para dilatar el tiempo de aprobación de una ley de convocatoria que requería viabilizarse a la brevedad posible. La preocupación central era que el Poder Ejecutivo pretendía liderar la elección e instalación de la Asamblea, convirtiéndose en juez y parte al mismo tiempo. Las observaciones de fondo fueron expresadas el 12 de febrero pues Podemos rechazaba la combinación entre un sistema mayoritario y otro proporcional, es decir, el MAS quería establecer circunscripciones con dos tipos de estrategia electoral: a) si ninguna organización obtenía más del 50% de los votos en una circunscripción, entonces se aplicaría un cálculo proporcional a la votación para la primera, segunda y tercera mayoría; b) si el MAS tenía una victoria electoral con la mayoría absoluta de 51%, entonces ratificaba su derecho a capturar los tres puestos constituyentes que planteaba, aún cuando las demás fuerzas políticas tuvieran algo de apoyo. Para Podemos, esta segunda estrategia significaba negar a la mitad del país que perdía el derecho a discutir y pensar de una manera diferente a las prospectivas hegemónicas, sean indigenistas o socialistas; en opinión del senador Luis Vásquez "el proyecto era una suerte de *suma cero* donde aquel que ganaba se llevaba todos los beneficios y el perdedor perdía también todo, enfrentando al país porque incluso ratificaba la desproporción en la representación de las regiones, ya que en el sistema electoral boliviano existían departamentos sobre-representados y otros sub-representados".

El MAS estaba consciente de estos problemas pero consideraba que había llegado el momento oportuno para romper con el principio de la democracia liberal afincado en "un ciudadano, un voto", además de tener una enorme confianza en repetir su imponente triunfo en las presidenciales del 18 de diciembre; empero sabía también que Podemos tenía una parte de la llave con los dos tercios en el Parlamento para viabilizar la ley de convocatoria, y representaba a una parte del país ubicada en la *media luna* donde el MAS debía trabajar mucho más para derrotar completamente a la denominada *derecha conservadora y tradicional*.

Otra de las observaciones era el voto de los ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero como Estados Unidos, Argentina y España; éstos quedaban fuera del proceso al tomar en cuenta la elección de asambleístas solamente por circunscripciones; sin embargo, la falencia más delicada en el proyecto del Presidente Morales era la inexistencia total de sugerencias para identificar y clarificar temáticas que fomenten *pactos pre-constituyentes*,

así como tampoco se veían prevenciones sobre el sistema de votación que podía utilizar la Asamblea durante su funcionamiento. Muchos ciudadanos se preguntaban si para cambiar o abolir el nombre de la "República de Bolivia" se requería sencillamente la aprobación por simple mayoría, dos tercios, cuatro quintos, o la obligación de alcanzar *unanimidad*, por ejemplo para restringir el carácter de los derechos humanos fundamentales. Completamente todas las propuestas de ley de convocatoria se concentraban únicamente en visiones parciales de elección, sin prever cómo debía apuntalarse un proceso masivo de reconciliación nacional, lo cual demandaba el compromiso de reducir al máximo cualquier confrontación. El debate sobre la ley de convocatoria a la Asamblea se redujo a un hecho incompleto: número de constituyentes, elección por regiones geográficas y la fecha de su inauguración; el resto quedó sujeto al azar y las sorpresas del futuro político.

El Vicepresidente Álvaro García, siguió apoyando un proceso de concertación viajando inclusive a Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni. Por otra parte, el Viceministro de Coordinación Gubernamental Héctor Arce, se tomó la libertad de invitar a Unidad Nacional, Podemos y el Parlamento para buscar consensos el 13 de febrero a partir de la propuesta del gobierno que, en criterio del MAS, recogía la voluntad del pueblo. De cualquier manera, Evo Morales y la plana mayor del Instrumento Político nunca se sintieron cómodos con la *regla de oro de los dos tercios* de votos para dilucidar importantes asuntos en el Congreso. Las designaciones de altos magistrados reclamaban intensamente la necesidad de poner un freno a la politización y abuso de las mayorías ocasionales. Este era el sentido que hacía aceptable los dos tercios como esquema vital para detener el atropello de las mayorías. También se consideraba que los dos tercios garantizaban el consenso nacional, obligando a oficialistas y opositores tener en cuenta factores objetivos de largo plazo alejados de las meras conveniencias coyunturales y grupales. Desde cierta perspectiva, los dos tercios en el Parlamento debieron haber implicado el origen de pactos institucionales pensando en los próximos quince o veinte años, es decir, un extenso periodo temporal como la salvaguarda más conveniente para consolidar realmente el sistema democrático mediante controles horizontales de rendición de cuentas y honra de los pactos políticos en beneficio del interés nacional.

El procedimiento de dos tercios llegó a estar prescrito en la misma Constitución Política de 1994 que no puede ser juzgado bueno o malo en sí mismo, sino en relación con los contextos históricos de la democracia en Bolivia; sin embargo, la dificultad implícita para conseguir los dos tercios en el Parlamento condujo inevitablemente a la negociación. Si bien se creyó que al exigir la concertación en la elección de autoridades se es-

taba limitando la discrecionalidad de la mayoría oficialista que debía lograr pactos, esta "intención normativa [era] coherente sólo en el caso de que existiese una *voluntad ética* definida, cosa que en nuestro medio es sólo una posibilidad remota. En nuestro medio (…) prevalece una atmósfera politizada, pero en el mal sentido, donde impera el tráfico de influencias y el favor partidario. Esta *dificultad de los dos tercios*, en consecuencia, obliga más bien al conciliábulo entre los partidos llamados a *hegemonizar* el parlamento y cuando el botín es considerable el reparto se hace a satisfacción de las partes: el reparto se democratiza pero no se lo evita. La regla de los dos tercios, en nuestro medio [se había convertido] en un mecanismo de la componenda política"[17]. El acecho de componendas rondaba como una tensa insatisfacción en la cabeza de muchos líderes del gobierno y en aquellos ciudadanos que demandaban romper con el pretérito pacto obsceno de las élites de la gobernabilidad.

El presidente de la Comisión Mixta de Constitución, senador Antonio Peredo, defendió la plena voluntad de los parlamentarios para concertar un proyecto de ley equitativo y equilibrado; sin embargo, los congresistas de Podemos insistían en que el MAS sólo estaba interesado en fortalecer sus posiciones hegemónicas. Por esto, la discusión del proyecto de ley se estancó por dos semanas a mediados de febrero. Peredo reconocía la necesidad imperiosa de conseguir dos tercios; es decir, 105 votos del Congreso. "El MAS tiene, entre diputados y senadores 84 votos; por lo tanto, para llegar a dos tercios se precisa prácticamente de toda la oposición – aseguraba el senador – esto supone impulsar espacios de consenso, los cuales se logran con esfuerzo y compromiso histórico". La sugerencia era trabajar sobre un proyecto de base pero Podemos, UN y el MNR se alejaban del MAS cuando éste afirmaba que el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo debía tener ciertos privilegios.

El 14 de febrero, una decisión de la brigada parlamentaria de Santa Cruz exigía redistribuir nuevamente los escaños de representación conforme al Censo nacional de 2001, poniendo en peligro la pronta aprobación de la ley de convocatoria. Fue Antonio Franco de Podemos quien comunicó oficialmente que las entidades cívicas de su departamento reclamarían por el escaño perdido cuando el entonces Presidente Eduardo Rodríguez Veltzé reasignó la cantidad de puestos parlamentarios en el país, luego de cinco de semanas de *empantanamiento* en el Congreso con miras a las elecciones generales del 18 de diciembre. Ante esta incómoda propuesta que complicaba más la conciliación política, el Viceministro de Coordinación Gubernamental, Héctor Arce, sugirió que sea

[17] Velasco Romero, Ramiro, (1998). *Contribuciones para la reforma constitucional,* La Paz: Fundación Milenio, Serie: Instituciones de la Democracia, p. 22.

el Congreso Nacional quien se encargue de realizar una nueva redistribución de los escaños o de lo contrario eleve a rango de ley el decreto supremo emitido por Rodríguez Veltzé; Antonio Peredo se opuso porque en su opinión no podía introducirse una redistribución de escaños por el limitado tiempo y era fundamental ejecutar la Asamblea sin los vicios del Parlamento; por otra parte se corría el riesgo de reabrir una serie de conflictos interregionales[18].

La Comisión Mixta detectó otros puntos de disenso como algunas *normas pre-constituyentes* dictadas por Rodríguez Veltzé que no estaban claras o acordes con la nueva situación política, el rol de ciertos consejos y la toma de decisiones de la Asamblea Constituyente[19]. El ex Presidente Rodríguez instauró un Consejo Pre-Constituyente en octubre de 2005 conformado por algunas personalidades a la cabeza de Jorge Lazarte, delegado presidencial de asuntos políticos; esta decisión cometió dos errores estratégicos: primero, dicho consejo jamás pudo ponerse de acuerdo sobre qué condiciones debía preparar hacia finales del año 2005 para establecer una agenda de discusión y un cronograma político de concertación para la Asamblea, en vista de la incertidumbre que rodeaba a la convocatoria para las elecciones presidenciales de diciembre; segundo, el consejo fue conformado sin conocer cuál iba a ser la correlación de fuerzas partidarias en el nuevo Congreso nacional, de tal manera que aparecía como un círculo de élites y consultores con prerrogativas ligados también al esquema neoliberal, siendo disuelto sin reservas cuando Evo Morales ganó la presidencia. La Comisión Mixta de Constitución decidió olvidarse de cualquier instancia de consejeros para trabajar solamente con los proyectos de ley presentados y dejar afuera otras preocupaciones hasta redactar el informe final. Asimismo, el Vicepresidente continuaba ejecutando una serie de encuentros con los jefes de bancada en condiciones de alta desconfianza durante las conversaciones.

El Comité Cívico cruceño permanecía en su demanda de escaños por equidad para las regiones de Pando, Beni, Tarija, Oruro, Potosí y Chuquisaca que no formaban parte del eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La propuesta fue presentada el 16 de febrero y consistía en 5 constituyentes por igual para los 9 departamentos que sumaban 45, y el resto según la proporción poblacional de las diferentes regiones de acuerdo con

[18] El Decreto Supremo 28429 presentado por Rodríguez Veltzé en noviembre de 2006, establecía por única vez la redistribución de los escaños parlamentarios de la siguiente manera: La Paz 29 (perdía 2); Santa Cruz 25 (ganaba 3); Cochabamba 19 (ganaba 1); Potosí 14 (perdía 1); Oruro 9 (perdía 1). Chuquisaca 11, Tarija 9, Beni 9 y Pando 5, mantenían la misma cantidad de diputados que en anteriores elecciones.

[19] El corto gobierno de Rodríguez clausuró la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) instaurada por Carlos D. Mesa que trabajó de manera tímida y sin efectividad, concentrándose en ejecutar consultorías sobre descentralización y autonomías.

los datos del Censo 2001; además, la mitad de los asambleístas iban a ser uninominales y el resto plurinominales llegando a conformar una Asamblea de 155 constituyentes. La propuesta fue calificada como el *último recurso* frente a la del Ejecutivo persistentemente identificada como hegemónica.

Varias organizaciones indígenas definieron también sus propuestas. La CIDOB planteó 34 representantes indígenas, uno por cada pueblo originario, a cuyo planteamiento se sumó la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). El segundo proyecto fue elaborado por el denominado Pacto de Unidad dirigido por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y apoyado por organizaciones de oriente y occidente que sugirió 26 asambleístas, 16 para las tierras altas y 10 para las tierras bajas, además de la creación de circunscripciones especiales. La tercera propuesta correspondía a las organizaciones del occidente del país que pensaban en 240 asambleístas, de los cuáles más de 100 puestos tenían que ser necesariamente para los pueblos originarios. Entre las propuestas temáticas más fuertes estaba la exigencia del reconocimiento a sus territorios, identidades étnicas, usos y costumbres, así como la propiedad de los recursos naturales. Los indígenas decían adherirse "a una sola Bolivia, pero con nuestras propias nacionalidades para vivir según nuestra propia cultura".

La Comisión Mixta de Constitución del Parlamento recibió en total 24 proyectos de ley de convocatoria para la Constituyente y el 20 de febrero de 2006 se abrió un espacio de concertación más promisorio luego que el MAS decidiera flexibilizar su posición con respecto a la elección de tres constituyentes por circunscripción uninominal. La primera propuesta de redacción fue hecha sobre la base de 8 proyectos, destacándose las influencias del Poder Ejecutivo, Unidad Nacional, Podemos, y las brigadas parlamentarias de Santa Cruz, Beni y Tarija. Empero, las negociaciones volvieron a debilitarse cuando súbitamente el Presidente Evo Morales denunciara el 21 de febrero a "sectores oligárquicos y los partidos tradicionales de ejecutar un plan contra la instalación de la Asamblea Constituyente en agosto".

Morales se declaró también *huérfano* del apoyo de los movimientos sociales a quienes pidió olvidarse del carnaval y presionar al Congreso para que apruebe una ley consensuada hasta la primera semana de marzo e incluso ratificó su disposición de irse de la Presidencia si la Asamblea pidiera reducir el mandato constitucional. "Cuando algunos sectores o grupos oligárquicos dilatan el tiempo para aprobar la ley o plantean postergar la Asamblea no veo la reacción de los movimientos sociales, no se pronuncian",

criticó el Presidente, solicitando predisposición para discutir el sistema de elección de constituyentes según lo que mande el *consenso político* y no precisamente sobre lo que buscaba su proyecto. "Mientras no exista la Constituyente no se podrá acabar con el Estado colonial", sentenció Morales incorporando en su discurso político las posiciones indigenistas cada vez con mayor énfasis; sin embargo, las pesadas discusiones sobre el sistema de elección ideal o los "criterios para incluir alguna norma o excluir otra han estado siempre, aunque públicamente se dice otra cosa, en relación con las ventajas y desventajas que esperan y *calculan* las organizaciones políticas"[20]. La Ley Especial de Convocatoria para la Asamblea Constituyente tuvo un destino atrapado en las ambiciones de poder de los más fuertes y en el resentimiento de aquellos que se veían a sí mismos como las resistencias democrático-liberales para perdurar como clase política después de la crisis de octubre de 2003.

Hacia finales de febrero, la Comisión Mixta avanzó en un 70 por ciento en la aprobación del proyecto de ley y el debate se estancó en el artículo 22 referido a la forma en que la Asamblea Constituyente aprobaría la nueva Constitución Política del Estado. El MAS planteaba que sean los constituyentes quienes se encarguen de definir su propia metodología de trabajo en el marco de sus amplias atribuciones de *poder ilimitado*. En cambio, Podemos insistía en utilizar los dos tercios de votos para aprobar el nuevo texto constitucional, en el marco de lo establecido por la Constitución de 2004. Asimismo, una vez más el Presidente denunció a Podemos como el obstáculo que supuestamente estaba en contra de la instalación de la Asamblea Constituyente al impulsar *posiciones regionalistas* en el Congreso. "Podemos está confrontando a las regiones – dijo Morales – y ya no le interesa la distribución de los asambleístas, a pesar de la apertura demostrada por el gobierno para que el país elija a tres por circunscripción y también uno por departamento". Cuando el Parlamento impulsaba las negociaciones políticas, muchas de ellas realizadas a puerta cerrada, el Presidente alteraba el clima de acercamiento emitiendo sus propias concepciones donde no surgían nuevas propuestas sino la simplificación extrema de la realidad reducida a sabotajes y múltiples amenazas. En gran medida, para el Presidente era difícil la aceptación de *términos medios*, pues optó siempre por la adhesión fervorosa y la complicidad antes que por practicar la política como el arte de lo posible y la maestría en las transacciones convincentes.

[20] Leaño Román, Eduardo, (2005). *Sistemas electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo*, La Paz: Corte Nacional Electoral, Documento de Trabajo No. 3, p. 202.

El 3 de marzo, el MAS aceptó *fusionar* su propuesta con la de Santa Cruz, acordando la elección de cinco asambleístas por circunscripción departamental, que se sumarían a los 210 de las 70 circunscripciones uninominales planteadas del Poder Ejecutivo. En total la Asamblea estaría conformada por 255 constituyentes. Un impulsor central de este consenso fue el Vicepresidente Álvaro García, aunque fue más por una necesidad práctica que por plena convicción de haber logrado hacer prevalecer un espíritu de diálogo porque el sistema político mantuvo la compleja polarización que se arrastraba desde el año 2003. Se aceptó también que los asambleístas no tendrían los poderes ilimitados que propuso Evo Morales.

El Congreso Nacional sancionó por unanimidad el sábado 4 de marzo la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea, promulgada luego por el Presidente el 6 de marzo de 2006. La norma establecía en su capítulo cuarto – el más discutido – la elección de 210 constituyentes: tres por circunscripción uninominal, es decir, "dos por primera mayoría y uno por segunda mayoría"[21]. Además, se agregaba la elección de cinco constituyentes por cada circunscripción plurinominal departamental de la siguiente forma: dos asambleístas para la mayoría; un constituyente para la segunda fuerza, un asambleísta para la tercera fuerza y un constituyente para la cuarta fuerza; sin embargo, "en caso de que la tercera y/o cuarta fuerza no obtengan un porcentaje igual o mayor al 5 por ciento, los constituyentes restantes se repartirán entre las dos primeras fuerzas de acuerdo al residuo mayor que éstas obtengan". Cada partido político, agrupación ciudadana o pueblo indígena podía inscribir a tres candidatos por cada circunscripción territorial en la que participen. En el artículo tres de la misma ley se establecía que la Asamblea Constituyente tendría la facultad de reformar totalmente la Constitución Política del Estado pero *sin interferir* en "el trabajo de los poderes constituidos, los que seguirán ejerciendo sus funciones constitucionales de manera sostenida". De este modo se eliminó la intención del MAS de contar con una Asamblea cuyos poderes sean inmensos para iniciar el proceso re-fundacional del país.

El nuevo texto constitucional también tenía que ser aprobado por dos tercios de votos de los miembros presentes en la Asamblea, en concordancia con el artículo 25 de la Constitución de 2004. La Constituyente duraría un año hasta terminar el trabajo de redacción más cuatro meses adicionales para lanzar un referéndum. Por último, el Poder Ejecutivo convocaría a tal Referéndum Constitucional en el plazo no mayor de los 20 días para refrendar por mayoría absoluta del voto ciudadano, el proyecto de la nueva Constitución. La ley señalaba que el Tesoro General de la Nación aprobaría

[21] Corte Nacional Electoral, (2007). *Compendio Electoral*, La Paz: Corte Nacional Electoral, pp. 291-292.

también una partida presupuestaria adicional y extraordinaria para la realización de la Asamblea, equivalente al 1,25 por ciento del presupuesto consolidado de la Nación; dicho monto sería administrado de manera autónoma, sin poder recibir ningún tipo de donación o presupuesto extraordinario. Todo se resolvió en aparente tranquilidad pero el camino apenas empezaba porque el compromiso para ejecutar la histórica Asamblea estaba demasiado ideologizado.

Las demandas y esperanzas respecto a la Constituyente *resucitaron a la ideología* que representaba una verdadera *excusa intelectual* para proteger sólo los hechos favorables a la tesis de romper con el orden neoliberal y destruir el viejo Estado neo-colonial, negando o impidiendo cualquier otro tipo de perspectivas. Asimismo, la ideología regresó con fuerza al redil de las *excusas prácticas* suprimiendo todo criterio de la eficacia y restando cualquier valor de refutación para los fracasos; esto se observaba claramente en las constantes alusiones de Evo Morales a que "el pueblo jamás se equivoca y es por esto que la Asamblea era la única prueba de verdad para la re-fundación boliviana". Finalmente, la ideología de la Asamblea era una *excusa moral* porque todas las posiciones ideológicas capturaban ahora el lugar de la moral: lo que para unos era un crimen, para otros era una virtud y viceversa; por lo tanto, la absolución y condenas ideológicas de todas las organizaciones políticas (de izquierda o derecha) delimitaban el terreno deleznable de las futuras deliberaciones a partir del 6 de agosto de 2006. Con la convocatoria oficial a la Asamblea Constituyente, la democracia en Bolivia dejaba de ser un punto de llegada determinado y conocido porque el país se encontraba en una verdadera *transición* hacia otro orden democrático. La pregunta sobre hacia dónde estaba yendo Bolivia con la Asamblea se convirtió definitivamente en una indagación acerca de la *democracia verdaderamente posible* pero cuyas connotaciones institucionales eran totalmente borrosas.

Un factor pendiente luego de ser aprobada la Ley de Convocatoria fue la notoria ausencia de una *política de pactos*. Si bien los acuerdos primordiales sobre el número de constituyentes y los alcances de su mandato habían sido un éxito importante, faltó una visión substancial que *encarnara diferentes opciones para negociar los elementos centrales de un nuevo tipo de sistema democrático*. Estuvo ausente un liderazgo (o un conjunto de líderes) que agrupe las voluntades para sustentar futuros *compromisos* con el objetivo de crear el poder de cambiar realmente las estructuras del orden democrático. A pesar de la aprobación de la ley, estuvo claro que tampoco existían las condiciones para superar la crisis de la propia política porque las señales que emitieron el Parlamento y el Presidente Morales fueron de ruptura, amenazas, desconfianza y planes desestabilizadores que

probablemente impactaron ante la opinión pública como un signo de que la política en Bolivia siempre era más de los mismos defectos.

De alguna manera, el entonces presidente del Comité Cívico de Tarija, Francisco Navajas, fue quien demandó fortalecer la posibilidad de mayores acuerdos, pidiendo al Vicepresidente Álvaro García Linera y al MAS un proceso mucho más sostenido en el tiempo para encontrar *pactos previos pre-constituyentes* que, por ejemplo, consideren el respeto al territorio, su patrimonio y permitan la vigencia de las autonomías departamentales en el nuevo texto constitucional. Navajas quería asegurar que Tarija no pierda el 11 por ciento de las regalías provenientes de la exportación del gas natural, solicitando el inicio inmediato de una concertación multi-departamental para complementar la Ley de Convocatoria con orientaciones que garanticen pactos anticipados con el fin de contribuir a la toma de decisiones en la Constituyente y la reestructuración del Estado.

¿El número de asambleístas y la forma de elegirlos resolvió la crisis de representación en Bolivia? Considero que *no*, pues la crisis de contenido de la política y las dificultades para construir nuevas formas de poder democrático y democracia gobernante seguían siendo resistentes al cambio, tanto en las acciones y declaraciones del MAS, como en el conjunto de liderazgos del viejo régimen agrupados en Podemos, los fragmentos del MNR y UN que tenían presencia en el Congreso. La crisis de representatividad era un efecto directo de la crisis de la misma política. Avanzar con paso firme hacia la Asamblea Constituyente no fue solamente una increíble novedad histórica y favorable, sino también la chispa y el fuego lento de la vacilación sobre hacia dónde finalmente el país estaba adentrándose. Las prácticas de los partidos no expresaron actitudes diferentes durante todo el proceso de negociación de la Ley de Convocatoria.

La política en sí misma como esencia del sistema democrático no manifestaba el nacimiento de voluntades de cambio. Incluso si consideramos a los acuerdos del 4 de marzo como el logro óptimo de instrumentos institucionales, pienso que no se recuperó la capacidad de la política para construir opciones sustantivas con el suficiente poder de reconciliación nacional que tanto se necesitaba. Aprobar la Ley de Convocatoria fortaleció la *democracia electoral* en Bolivia pero hacía falta saber si al realizar la Asamblea Constituyente el sistema en su conjunto era capaz de llegar a una verdadera *democracia de ciudadanía* y un *orden estatal más estable*. Si tratamos de entender a la política, especialmente la política democrática, como el ámbito donde se gestan diversas alternativas y proyectos para la sociedad, entonces avanzamos hacia la po-

lítica como representación, reivindicación social y búsqueda colectiva de un sentido de orden abierto hacia nuevos retos y esfuerzos. Sin embargo, a pesar de ser aprobada la Ley de Convocatoria y acariciar la real ejecución de la Asamblea Constituyente, considero que se arrastró una profunda incapacidad de la política para articular proyectos colectivos. La política continuaba siendo una actividad muy poco vinculada efectivamente a las identidades sociales, los intereses y las aspiraciones del país.

El complemento de la Asamblea fue la aprobación de la Ley del Referéndum Autonómico que se ejecutaría también el 2 de julio de 2006. La decisión parlamentaria crucial fue que el referéndum iba a ser *vinculante*, delegándose a la Asamblea para que incorpore constitucionalmente un régimen específico a fin de permitir que los departamentos inicien la instalación de gobiernos autónomos departamentales con facultades normadas mediante una ley especial. La previsión inicial fue que dichos gobiernos autónomos serían instalados durante el transcurso del año 2007 en el peor de los casos.

Capítulo 2.

Los resultados electorales: ideas, organizaciones políticas y distribución de los votos

Si las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005 fueron organizadas en condiciones de urgencia, con campañas cortas y borrascosas, las elecciones para la Asamblea Constituyente del 2 de julio de 2006 fueron como una corriente de agua dirigida hacia una catarata. El tropel de enormes ilusiones hizo que el gobierno, la sociedad civil y la opinión pública fueran arrastrados de manera mucho más precipitada hacia un proceso donde los discursos políticos ofrecían desde empleos hasta consignas ideológicas como la fundación de un Estado indígena. Empero, el aspecto más positivo durante la campaña para elegir constituyentes fue un debate importante de todo lo relacionado con la *participación política* y la *ciudadanía* en Bolivia. El concepto de ciudadanía representa en la actualidad una de las discusiones más notables para la consolidación democrática prácticamente en toda Latinoamérica y es por esto que sus diversas implicaciones no pueden ser simplificadas en razonamientos sencillos; en este sentido, es mucho más necesario comprender los diferentes problemas de la ciudadanía comparando la situación boliviana con realidades similares que tienen lugar en países del África y Asia, donde las relaciones interétnicas y los conflictos en torno a la multiculturalidad presentan dilemas cruciales para la ampliación de los derechos ciudadanos en condiciones de democracia política.

La oportunidad de la Asamblea Constituyente parecía condensar las tensiones que se generan entre la ciudadanía, cultura y etnicidad en Bolivia. Estos conflictos no son fenómenos que caractericen solamente a los países andinos donde existe una fuerte influencia de las culturas aymara y quechua; todo lo contrario, se puede afirmar que las diversas culturas amazónicas y otras influencias indígenas en Centroamérica consideran el análisis sobre la ciudadanía como una real posibilidad de *participar directamente en los ámbitos de poder* y en las decisiones sobre el futuro del orden democrático.

La campaña para la Asamblea Constituyente posibilitó que la ciudadanía pueda ser definida como una problemática referida a la vigencia de los derechos humanos y derechos políticos, así como la inclusión en una probable refundación estatal de los representantes

políticos provenientes de la diversidad étnico-cultural de Bolivia, lo cual tiene un impacto directo en la progresiva consolidación del régimen democrático; sin embargo, la discusión no estuvo libre de contradicciones y ambigüedades. Por un lado, los grupos indígenas que impulsaban el reconocimiento de sus derechos étnicos y las posibilidades de influir en los rumbos de la democracia, tenían asimismo un interés técnico-financiero para lograr beneficios modernos, tangibles y materiales que se convierten en una especie de *fines últimos*, opacándose finalmente los problemas culturales y políticos con los que inicialmente habían planteado la ampliación de los derechos de ciudadanía. Por otro lado, el concepto de ciudadanía también debe ser comprendido haciendo una división entre habitante y ciudadano. El habitante es todo aquel que goza de derechos humanos universales pero no posee derechos políticos de participación; en tanto que el ciudadano, además de sus derechos humanos, tiene también derechos cívicos y políticos. Ahora bien, esta combinación de derechos entre el habitante y el ciudadano incorpora algunas limitaciones prácticas; por ejemplo, no se puede otorgar derechos políticos a aquellas personas que no están en la posibilidad de ejercer todavía tales derechos como elegir y ser elegido. En esta categoría se encuentran los niños, enfermos mentales y ancianos que están de alguna manera afectados en gran parte de sus capacidades físicas y psicológicas.

En contraposición, la búsqueda por ampliar los derechos de ciudadanía para la mayoría de la población rumbo a la Asamblea Constituyente, estimuló la discusión sobre cuál era la mayoría de edad adecuada para conceder más derechos, así como el reconocimiento de tener opiniones políticas siendo parte de grupos religiosos, e incluso aceptando la participación de las Fuerzas Armadas que buscaban actuar en la deliberación de los problemas democráticos y que antes estaban bastante restringidas[22].

La profundización del concepto y la aplicación efectiva de la ciudadanía presentaba problemas específicos antes de instalar la Asamblea Constituyente: a) una mayor participación en el sistema político surgía de una multiplicidad de intereses, haciendo mucho más intrincada la conciliación de convergencias comunes y el logro de consensos. Siempre aparecerán conflictos de intereses por el control y administración de recursos económicos, sobre todo cuando los recursos naturales simplemente son finitos, razón por la cual no alcanzan para satisfacer los intereses de una sociedad sumamente heterogénea cuyas ambiciones son siempre ascendentes, chocando con las también crecientes limitaciones de recursos; b) la ampliación de los derechos de ciudadanía para que las mayorías en

[22] En el contexto internacional, la problemática de la ciudadanía se relaciona con los inmigrantes cuyos derechos de participación política están mucho más limitados, aunque en Bolivia los ciudadanos extranjeros tienen derecho a votar en las elecciones municipales.

Bolivia puedan beneficiarse de la modernidad y de los recursos naturales, entraban en contradicción con una realidad vinculada al desarrollo sostenible donde se tienen riquezas *insuficientes* y tampoco existe una regulación clara para controlar su administración; c) el imaginario popular considera que sus derechos siempre tienden a reproducirse en forma *exponencial* porque el concepto de ciudadanía ha contribuido a que las mayorías puedan tener un mayor acceso a la salud, el trabajo y la educación, sobre todo universitaria.

Hoy día ya no es conveniente tener solamente educación básica, pues las posibilidades se han incrementado hasta llegar sin problemas a tener participación en la educación superior. Por lo tanto, cada vez son *mayores las dimensiones y derechos* que se incorporan y distinguen la problemática de la ciudadanía en condiciones democráticas; finalmente, d) la tensión entre ciudadanía y etnicidad expresaba un efecto contrario a la ampliación de derechos, porque todo grupo étnico trata de *excluir a los otros* para tener un control más directo y fácil sobre un conjunto de recursos limitados, naciendo un énfasis muy fuerte en la defensa de intereses grupales particularistas.

A lo largo de la historia, las restricciones de la ciudadanía se han manifestado por medio del *voto censitario* en Bolivia donde se podía elegir y ser elegido solamente si se demostraba cierto nivel de educación y una renta determinada. Hoy día, tales impedimentos desaparecieron, pudiendo distinguirse dos tipos de ciudadanía: una *individual* y otra *colectiva*. La ciudadanía individual se relaciona con todos los derechos reconocidos en la Constitución, tomando en cuenta algunas limitaciones por problemas mentales, ancianidad y minoría de edad donde los niños no están habilitados para elegir ni ser elegidos pues su capacidad de raciocinio todavía no está madura y pueden ser manipulados por sus padres. La Asamblea Constituyente introdujo con fuerza entre los meses de abril y junio de 2006, la necesidad de reconocer una ciudadanía colectiva donde *el grupo étnico y la cultura ligada a éste* son quienes otorgan la ciudadanía a los individuos, por lo que la persona no tendría que hacer ningún esfuerzo por conseguirla o acrecentarla.

En las democracias modernas, sin embargo, cuyas sociedades son altamente complejas y heterogéneas, la ciudadanía siempre estará influida por la ambigüedad ya que la lucha por ampliar los derechos de ciudadanía estará atravesada por las circunstancias y los cálculos personales o de grupo haciendo énfasis en criterios enteramente pragmáticos. Al mismo tiempo, es de particular importancia la ciudadanía individual que tiene un componente fundamental y plenamente rescatable para las democracias modernas: la libertad. Ésta conduce a la imaginación e inventiva que enriquece plenamente la vida colectiva. Las

iniciativas personales que llevan adelante el libre ejercicio de la libertad traen mejores oportunidades de avanzar hacia adelante, donde el individuo sin restricciones sociales o supra-individuales es capaz de utilizar técnicas mediante las cuales la persona experimenta y descubre nuevas dimensiones y posibilidades, no solamente en términos de los derechos de ciudadanía, sino también en los terrenos del conocimiento científico, el arte y otras manifestaciones donde la libre iniciativa muestra los beneficios de la creación original en múltiples obras.

Actualmente, los problemas políticos en torno a la ciudadanía tienen una tendencia a sobrevalorar el momento y la coyuntura actuales sin la posibilidad de mirar horizontes de largo plazo. En consecuencia, la discusión boliviana relacionada con la descentralización, las autonomías regionales, indígenas y la refundación estatal no debe ser analizada como si hubiera una fuerza homogénea e inmanente a lo largo de la historia; es decir, las autonomías departamentales y los conflictos políticos actuales no deben ser vistos como restricciones a la ciudadanía, sino como el desarrollo político hacia un nuevo orden democrático en Bolivia, porque así como ahora existe una gran oposición hacia varias formas de autonomía, el día de mañana también puede surgir una aceptación de aquéllas, junto a la llegada de una mayor dificultad teórica en la discusión democrática sobre la ciudadanía.

Las presentaciones de los candidatos a constituyentes, sobre todo indígenas, hicieron que el concepto de ciudadanía sea altamente polisémico y polivalente, de tal manera que se hizo necesario comprender sus alcances como un producto histórico para trabajarlo a partir de las condiciones socio-políticas específicas por las que atravesaba la democracia boliviana. Una clarificación básica y formal de la ciudadanía señalaba que ésta era una capacidad para formar parte de una determinada comunidad política, lo que implicaba asumir derechos y deberes definidos en la redacción de una nueva Constitución Política con la participación de todas las regiones, estratos sociales y grupos étnicos, porque desde la fundación de la República en 1825, se asumía que la construcción de un texto constitucional había sido solamente el trabajo de una élite reducida.

Así resaltaron los criterios de igualdad jurídica e individual que reforzaban la posibilidad de influir en las decisiones políticas y en la identificación de un tipo de *Estado plurinacional* dentro de la democracia moderna. Una de las reflexiones principales, especialmente para los líderes indígenas jóvenes, planteaba la siguiente pregunta: ¿cómo construir una ciudadanía en la Asamblea que contenga elementos de diálogo e intercambio entre diferentes etnias y culturas como es el caso de la sociedad boliviana?

El *liderazgo* ligado a la problemática de la ciudadanía también tenía que ver con la posibilidad de sustentar un proyecto político, pues el liderazgo indígena debía convertirse en la eficiente expresión de las necesidades de múltiples grupos sociales que por primera vez participaban activamente en una Asamblea representativa e históricamente referencial para la instauración de un posible nuevo orden político. Indudablemente, esta tarea era sumamente difícil porque las relaciones entre los nuevos líderes y la ciudadanía debían converger en un factor democrático fundamental: la tolerancia política para el establecimiento de una comunicación que permita efectivamente escuchar y reconocer racionalmente al *otro* o a *los otros* interlocutores que buscaban consolidar sus derechos de ciudadanía, así como elevar demandas para que sean gestionadas por una Asamblea como evento fundacional.

La discusión de la ciudadanía y la tolerancia también estaba directamente unida a la problemática de género donde las mujeres de manera inédita iban a participar en la reforma completa de la Constitución. Las principales limitaciones a la ciudadanía, así como una ampliación democrática de derechos se concentraban específicamente en sacar a luz la discriminación sexual que, al mismo tiempo, se expresaba claramente en varios ámbitos del trabajo donde no se reconocían algunos derechos laborales y de maternidad cuando las mujeres buscaban el ejercicio pleno de sus capacidades legítimas. La tolerancia, que influye en una ciudadanía mucho más completa, implicaba a su vez, un diálogo intercultural con las identidades de género. En este sentido, la problemática boliviana exigía la reflexión del tipo de Estado que habíamos fundado desde los inicios de la república. Para las mujeres activistas de la equidad de género y los derechos socio-culturales, nuestro Estado boliviano representaba un *Estado mono-cultural* que a pesar de proclamar un conjunto de principios de igualdad, rechazó la participación de los pueblos indígenas y las mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la dirección de las instituciones políticas. Por otra parte, tal Estado mono-cultural era acusado de marginar con violencia a las culturas ancestrales, rechazando la aplicación democrática de una extensión de los derechos ciudadanos.

Con el objetivo puesto en instalar la Asamblea Constituyente, las condiciones democráticas, la ciudadanía y la tolerancia debían partir de un conjunto de relaciones colectivas sustentadas en el reconocimiento cabal de *los otros excluidos* (pueblos indígenas, mujeres, culturas sometidas y agrupaciones ciudadanas que estaban en contra del monopolio de la representación que acapararon los partidos políticos) para la construcción de una comunidad de derechos que comparten fines y valores democráticos en un permanente

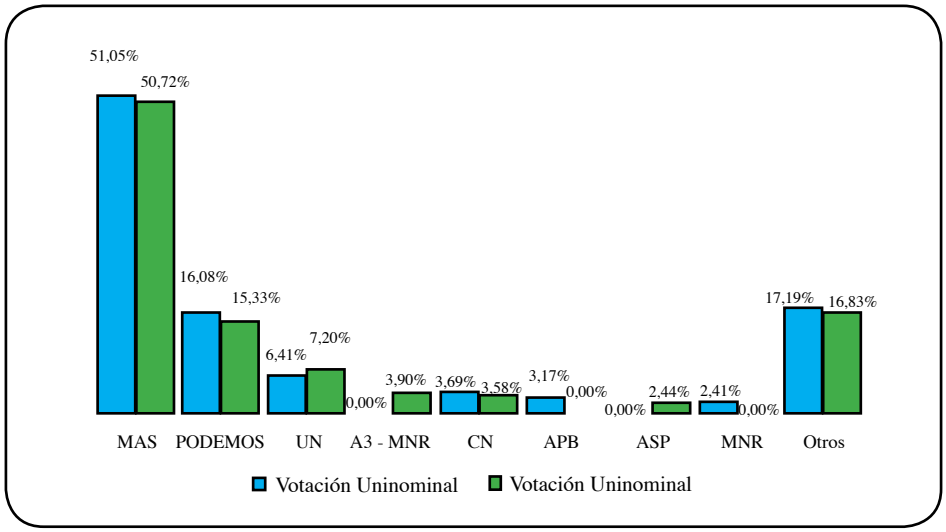
intercambio y actualización de libertades, necesidades y responsabilidades. El diálogo de derechos que iba a ser abierto por la Asamblea precisaba la inclusión de los factores de género, especialmente en la esfera laboral y los ámbitos domésticos de la vida cotidiana donde las mujeres todavía eran sometidas a una violencia intrafamiliar y subordinación que las excluía del trabajo para arrinconarlas más bien hacia el cuidado de los hijos y una vida contemplativa sometida a los varones.

La campaña para elegir constituyentes entre mayo y junio de 2006 favoreció muy bien el encuentro de saludables conexiones entre tolerancia y ciudadanía, lo cual demandaba la posibilidad de representar *un todo,* cuyos elementos culturales, de género, generacionales y sociales tuvieran una misma participación igualitaria, es decir, una expresión democrática sobre la base del reconocimiento de las diferencias. Desde este punto de vista, los albores de la Asamblea Constituyente como tolerancia implicó un conjunto de situaciones para fomentar la igualdad y solamente de esta forma la tolerancia ampliaba la discusión en torno a la ciudadanía, inaugurando las esperanzas de terminar con las profundas marcas de discriminación y autoritarismo en nuestra cultura política. La construcción de una Asamblea Constituyente como un *todo político plural* que ampliaba las condiciones de ciudadanía, obligaba a desarrollar diferentes lógicas de articulación al interior de la sociedad civil y los movimientos sociales. Empero, estas posibilidades debían ser receptivas a la discusión racional, alejadas lo más posible de excesivos cálculos políticos porque de esta manera, la tolerancia que oxigenaba la ciudadanía podía erradicar los vicios del viejo orden estatal impulsando un imaginario social, histórico y político hasta fundar una genuina transformación del horizonte democrático.

La elección de asambleístas se realizó en condiciones pacíficas y tranquilas el domingo 2 de julio de 2006 y sus resultados finales colocaron al MAS nuevamente en el sitial de la victoria incuestionable. La participación de veinticinco organizaciones políticas dividas en partidos, alianzas y agrupaciones ciudadanas no fue obstáculo alguno para parcializar a gran parte del electorado boliviano hacia una tendencia única: el Movimiento Al Socialismo (MAS), cuya representación ganó espectacularmente con la mayoría absoluta en las votaciones *plurinominal* y *uninominal* con 1.322.656 (50,72%) y 1.343.864 (51,05%) sufragios a favor, respectivamente. Este partido político dejó en un penoso segundo lugar a la alianza Podemos con 399.658 (15,33%) sufragios a favor para la representación plurinominal y 423.212 (16,08%), para la representación uninominal.

Al igual que en las elecciones presidenciales, UN mantuvo el tercer lugar con 187.706 (7,2%) votos plurinominales y 168.633 (7,2%) votos uninominales. El cuarto lugar estuvo en disputa entre una de las fracciones del MNR, el MNR-A3 como alianza política y Concertación Nacional (CN) como agrupación ciudadana. Mientras el MNR en el cuarto lugar se posicionó como tal en la votación plurinominal, CN adoptó dicha posición en la votación uninominal, casi a la par de Autonomía Para Bolivia (APB), la agrupación ciudadana con mayor cantidad de sufragios a favor. Las siguientes organizaciones luego de las mencionadas obtuvieron una votación casi incipiente, menos del 3%. En estas elecciones, luego del MAS y Podemos, la organización política que logró posicionarse superando la media de votos, tanto a nivel plurinominal (104.305 sufragios) como uninominal (105.290 sufragios) fue UN, a diferencia de la elección presidencial. El gráfico Nº 2 refleja la situación descrita.

Gráfico 2.
Elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente 2006
Votación plurinominal y uninominal a nivel nacional

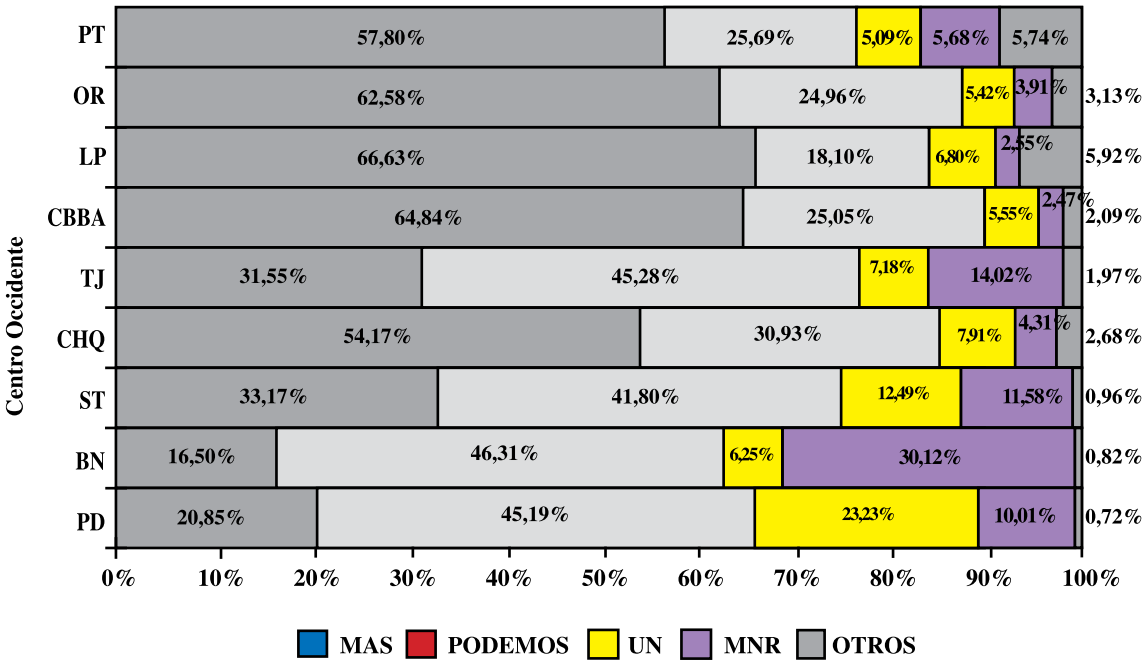


Fuente: Elaboración propia sobre la base de: "Resultados – Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías", julio 2006, datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

En el contexto regional-departamental, tanto en las elecciones presidenciales como en la de representantes para la Asamblea, las inclinaciones del electorado por el

MAS y Podemos como fuerzas políticas de mayor credibilidad, se mantuvo constante aunque con algunas variaciones. En las elecciones de 2005, más del 51% del electorado de todos los departamentos de occidente, centro y uno del sur, vale decir, La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca sufragaron a favor del MAS, posicionándolo en el primer lugar; mientras que Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, regiones del oriente boliviano, otorgaron mayor cantidad de votos para Podemos; sin embargo, el apoyo a este partido no superó el 46,31% como por ejemplo en Beni, aún así Podemos logró el primer lugar en dichas regiones. Este hecho puede observarse en el gráfico Nº 3.

Gráfico 3.
Elecciones Presidenciales 2005 – Resultados de la votación a nivel regional/departamental



Fuente: "Resultados – Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías", julio 2006, datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.

Elaboración: Propia

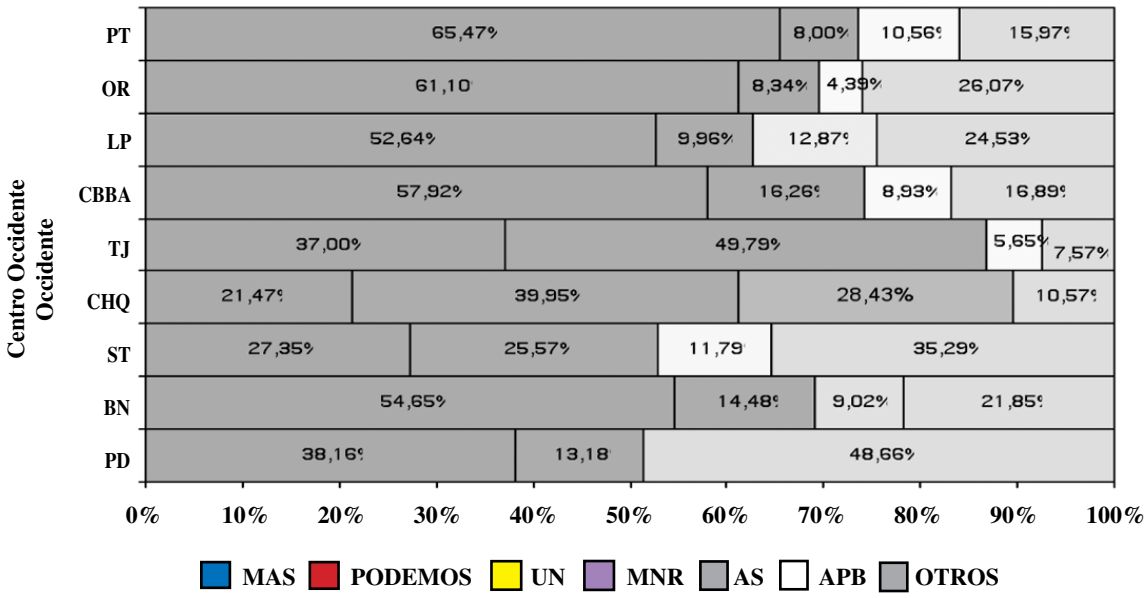
Frente al panorama de 2005, con 0,12% menos de participación ciudadana[23] en los comicios de 2006, más del 51% de los electores del occidente y el centro boliviano continuaron apoyando al MAS en las elecciones para la Asamblea Constituyente; empero, en dichas regiones ciertamente existió una reducción promedio de 3% de votos a favor de este movimiento. En contraposición, con un promedio del 7%, Beni, Pando, Chuquisaca y Tarija incrementaron su respaldo para el MAS, pero fue Santa Cruz quien decidió reducir su soporte al partido de Evo Morales en un 6%. De esa manera, y al igual que en las elecciones de 2005, el año 2006 el MAS pudo mantener el primer lugar como fuerza política de mayoría absoluta en La Paz, Oruro Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, logrando posicionarse también como número uno en Tarija e incluso Santa Cruz, aunque con menos del 40% de sufragios a favor.

La suerte de Podemos fue mucho más pobre que la de su oponente principal en las elecciones del 2 de julio. Este partido únicamente logró incrementar en 5% los votos a su favor gracias a Pando, obteniendo un 50% de sufragios, casi la mayoría absoluta. El resto de los departamentos le redujeron su respaldo en un promedio de 16%. De esta forma, a diferencia de los comicios de 2005, en las elecciones de constituyentes de 2006 Podemos conservó el primer lugar tan sólo en Pando y Beni.

El apoyo del electorado hacia UN y MNR terminó por dispersarse casi por completo hacia otras tendencias. En comparación con las elecciones de 2005, UN sólo pudo conservar el tercer lugar en La Paz, Oruro, Cochabamba y Pando, aunque la sede de gobierno y el centro boliviano otorgaron un promedio de 4% de sufragios más a su favor, el resto disminuyó su apoyo a favor de Samuel Doria Medina. Por su parte, el MNR que se había posicionado muy bien como cuarta fuerza en los comicios presidenciales, en las elecciones para asambleístas únicamente conservó dicha posición en Pando, a pesar de que el respaldo recibido de este departamento se redujo en otro 4%. En Potosí, la agrupación ciudadana Alianza Social (AS) logró el tercer lugar; en Santa Cruz lo hizo APB; en Chuquisaca lo que quedaba del Movimiento Bolivia Libre (MBL) logró obtener representación constituyente, y en Tarija el frente MNR-FRI también ganó algunos escaños. Los resultados más relevantes de las elecciones del 2 de julio de 2006 por regiones y departamentos pueden apreciarse en el siguiente gráfico:

[23] En la elección presidencial la participación a nivel nacional del electorado fue del 84,51%.

Gráfico 4.
Elección para la Asamblea Constituyente 2006
Resultados de la votación a nivel regional/departamental, 1er., 2do. y 3er. lugar; promedio entre sufragios plurinominales y uninominales



Fuente: sobre la base de: "Resultados – Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías", julio 2006, datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.
Elaboración: propia

En el ámbito nivel provincial, el triunfo del MAS fue un hecho contundente de igual magnitud que en el ámbito nacional. Tanto en la elección presidencial como en las elecciones para los constituyentes, el azul y blanco se mantuvo como primera mayoría en el 100% de las provincias de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

En La Paz, luego de la provincia Murillo, las que lograron mayor votación a favor de dicho movimiento fueron la provincia Omasuyos e Ingavi; en Oruro, las provincias Cercado, Avaroa y Dalence; en Potosí, las provincias Tomás Frías, Rafael Bustillo y José María Linares; en Cochabamba, las provincias Cercado, Quillacollo y Chapare; y en Chuquisaca, las provincias Oropeza, Yamparáez y Nor Cinti.

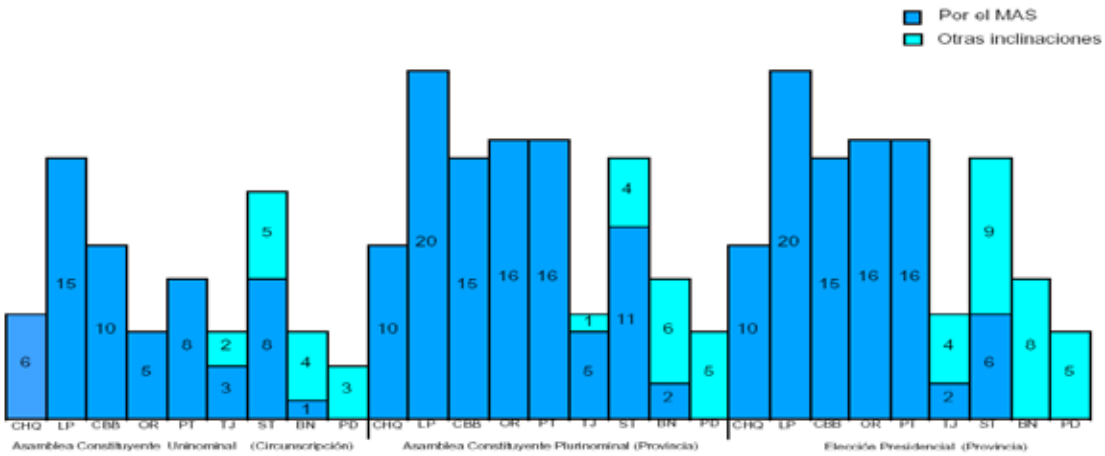
Por otra parte, en ambas elecciones, ninguna provincia de Pando logró otorgar votos que permitieran al MAS ser la primera mayoría. Si bien el mismo fenómeno ocurrió en Beni para el año 2005, únicamente en Rurrenabaque, cuarta sección de la provincia Gral. José Ballivián, el MAS consiguió el primer lugar en las presidenciales. En cambio para las elecciones de la Asamblea Constituyente del 2 de julio, el MAS conquistó la primera mayoría en José Ballivián y también en Moxos.

En Santa Cruz, sólo las provincias Ichilo, Obispo Santisteban y Manuel María Caballero ubicaron como primera mayoría al MAS en 2005, pero para el año 2006, además de las mencionadas regiones, el apoyo fue además de Ignacio Warnes, Sara, Cordillera, Vallegrande, Florida, Ñuflo de Chávez y Guarayos.

Por último, al igual que en el departamento del Beni, en el año 2005 ninguna provincia de Tarija dio la primera mayoría al MAS, únicamente ciertas secciones como Yacuiba del Chaco, Bermejo de la provincia Aniceto Arce, Yunchurá de José María Avilés, y el Puente de Eustaquio Méndez.

Por el contrario, el 2 de julio de 2006 todas las provincias de Tarija, con excepción de la ciudad capital, otorgaron la primera mayoría al MAS. El siguiente gráfico expone la relación que existió entre las elecciones presidenciales y la del 2 de julio para la Asamblea Constituyente, respecto a las inclinaciones del electorado por el MAS como primera mayoría por números de provincia y circunscripciones territoriales que conforman cada departamento del país.

Gráfico 5.
Elección Presidencial 2005 y elección para la Asamblea Constituyente 2006. Provincias y circunscripciones territoriales que votaron por el MAS como primera mayoría



Fuente: obre la base de: "Resultados – Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías", julio 2006, datos oficiales de la Corte Nacional Electoral.
Elaboración: Propia

Del total de veinticinco organizaciones políticas que participaron en las elecciones para la Asamblea Constituyente, sólo dieciséis lograron obtener representación, destacándose entre ellas el MAS con el 54% a nivel nacional que significaba alcanzar 137 puestos constituyentes, y Podemos con 24% que representó lograr sólo 60 asambleístas, frente a la Alianza Andrés Ibáñez (AAI), el Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR-NM) que fueron las organizaciones políticas con menor número de escaños constituyentes, equivalente a menos del 1% de la votación. El siguiente cuadro presenta dicha relación.

Cuadro 1.
Elecciones de Asamblea Constituyente 2006 – Asignación de escaños a nivel nacional, según organización política y género

ORGANIZACIÓN	SIGLA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	TOTAL RELATIVO
Partido Político	AYRA	2	0	2	0.78%
	MAS	73	64	137	53.73%
	MBL	7	1	8	3.14%
	MIR - NM	1	0	1	0.39%
	MNR	6	2	8	3.14%
	UN	7	1	8	3.14%
Alianza Política	PODEMOS	45	15	60	23.53%
	A3 – MNR	2	0	2	0.78%
	AAI	1	0	1	0.39%
	MNR - FRI	6	2	8	3.14%
Agrupación Ciudadana	AS	6	0	6	2.35%
	ASP	2	0	2	0.78%
	APB	2	1	3	1.18%
	CN	5	0	5	1.96%
	MCSFA	1	0	1	0.39%
	MOP	3	0	3	1.18%
TOTAL		169	86	255	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: *Boletín Estadístico* No. 3, octubre de 2006, Unidad de Análisis e Investigación de la Corte Nacional Electoral.

En todo el occidente y centro del país, el MAS logró una representación por encima del 60%, siendo Cochabamba el departamento con mayor porcentaje de asambleístas asignados a favor de esta fuerza política. Asimismo, esta alta incidencia fue repetida en un único departamento del sur boliviano: Chuquisaca. En cambio, en Tarija tan sólo logró el 50%, mientras que en el resto, la representación estuvo situada entre el 45% y 15%, considerándose este último porcentaje el más bajo obtenido en el departamento del Beni. Podemos logró una representación máxima de 57% en Pando y 50% en Beni, siendo Tarija donde esta alianza se adjudicó el menor porcentaje de asambleístas. Asimismo, la equidad de género en la asignación de espacios para debatir y redactar la nueva Constitución Política del Estado, sin duda fue una de las características representativas impulsada por el Movimiento Al Socialismo en cada uno de los departamentos de Bolivia porque otorgó un apoyo decisivo a las mujeres asambleístas. Los resultados de la asignación de escaños por organización política, departamento y género pueden observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.
Elecciones de Asamblea Constituyente 2006 – Asignación de escaños a nivel departamental, según organización política y género

Región	Departamento	Sigla	Representantes a la Asamblea Constituyente				Total	Total Relativo
			Plurinominales		Uninominales			
			H	M	H	M		
Occidente	La Paz	MAS	1	1	15	15	32	64%
		PODEMOS	1	0	5	1	7	14%
		UN	1	0	4	1	6	12%
		ASP	1	0	1	0	2	4%
		CN	0	0	2	0	2	4%
		AYRA	0	0	1	0	1	2%
		Subtotal	**4**	**1**	**28**	**17**	**50**	**100%**
	Oruro	MAS	2	1	5	5	13	65%
		PODEMOS	1	0	2	0	3	15%
		CN	1	0	1	0	2	10%
		AYRA	0	0	1	0	1	5%
		MCSFA	0	0	1	0	1	5%
		Subtotal	**4**	**1**	**10**	**5**	**20**	**100%**
	Potosí	MAS	1	1	8	8	18	62%
		AS	1	0	5	0	6	21%
		MOP	1	0	2	0	3	10%
		PODEMOS	1	0	1	0	2	7%
		Subtotal	**4**	**1**	**16**	**8**	**19**	**100%**
Centro	Cochabamba	MAS	1	2	10	10	23	66%
		PODEMOS	1	0	5	0	6	17%
		MBL	0	0	4	1	5	14%
		UN	1	0	0	0	1	3%
		Subtotal	**3**	**2**	**19**	**11**	**35**	**100%**
Oriente	Pando	PODEMOS	1	1	3	3	8	57%
		MAS	1	0	3	0	4	29%
		UN	1	0	0	0	1	7%
		MNR	1	0	0	0	1	7%
		Subtotal	**4**	**1**	**6**	**3**	**14**	**100%**
	Beni	PODEMOS	1	1	6	2	10	50%
		MNR	1	1	4	1	7	35%
		MAS	1	0	1	1	3	15%
		Subtotal	**3**	**2**	**11**	**4**	**20**	**100%**
	Santa Cruz	MAS	1	1	11	7	20	45%
		PODEMOS	1	0	10	7	18	41%
		APB	1	0	1	1	3	7%
		A3 – MNR	1	0	1	0	2	5%
		AAI	0	0	1	0	1	2%
		Subtotal	**4**	**1**	**24**	**15**	**44**	**100%**
	Chuquisaca	MAS	1	1	6	6	14	61%
		PODEMOS	1	0	4	0	5	22%
		MBL	1	0	2	0	3	13%
		CN	1	0	0	0	1	4%
		Subtotal	**4**	**1**	**12**	**6**	**23**	**100%**
	Tarija	MAS	1	1	4	4	10	50%
		MNR – FRI	1	0	5	2	8	40%
		PODEMOS	1	0	0	0	1	5%
		MIR – NM	1	0	0	0	1	5%
		Subtotal	**4**	**1**	**9**	**6**	**20**	**100%**
Total Nacional			34	11	135	75	255	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: *Boletín Estadístico* No. 3, octubre de 2006, Unidad de Análisis e Investigación de la Corte Nacional Electoral.

El triunfo arrasador del MAS con el apoyo de más del 50% del electorado en dos comicios consecutivos, significó el suceso de mayor envergadura en la historia de la política boliviana; sin embargo, este hecho únicamente sugiere un éxito cuantitativo frío y poco decisivo para apostar por una corriente que reoriente el orden democrático del país. Para los medios de comunicación, una razón más para el escepticismo que ponía múltiples obstáculos sobre las transformaciones esperadas, era la presencia de *políticos reciclados* que formaron agrupaciones ciudadanas nuevas o simplemente cambiaron de partido para llegar a la Constituyente. De 118 constituyentes que no pertenecían al MAS, por lo menos 60 asambleístas (71 por ciento) transitaron por los partidos tradicionales como el MNR, MIR, ADN, NFR y UCS, migrando hacia nuevas tiendas políticas para tener la posibilidad de acceder a un puesto en la Asamblea (Chuquimia, 2006).

Segunda parte.

La discusión del reglamento de debates y la posición de los actores

Capítulo 1.

La Asamblea como escenario de profundas limitaciones

Tesis Primera: La Asamblea mostró una representatividad democrática con una composición enriquecida por constituyentes de toda clase social y culturas; sin embargo, las 16 agrupaciones políticas no poseían un perfil ideológico homogéneo. La primera mayoría del MAS con 137 asambleístas representaba una fuerza abrumadora que controlaba los principales puestos de la directiva, mientras que la segunda mayoría, Podemos con 60 asambleístas estaba consciente de sus difíciles condiciones numéricas y limitaciones decisionales. El resto de las organizaciones políticas fue una verdadera minoría fragmentada sin homogeneidad ideológica, ni experiencia política y donde tampoco fructificaron relaciones de confianza.

I. Esferas de influencia política en la Asamblea Constituyente

Las elecciones para asambleístas del 2 de julio de 2006 determinaron un nuevo esquema de representación con la presencia de líderes provenientes de sectores excluidos, muchos jóvenes, un total de 88 mujeres y grupos de clase media. La inmensa mayoría no tenía una experiencia parlamentaria anterior y tampoco estuvo vinculada con responsabilidades de magnitud política nacional, razón por la que el aprendizaje fue lento y, en gran medida, traumático. La composición de la Asamblea finalmente quedó estructurada de la siguiente forma:

Tabla 1. Tipo de partidos/agrupaciones ciudadanas y principales orientaciones políticas

Partido/Agrupación ciudadana	Número de representantes	Discurso y líneas ideológicas
Movimiento Al Socialismo (MAS)	137	Instrumento político instaurado para la liberación y soberanía de los pueblos originarios, la defensa del socialismo como régimen político y el combate hacia los efectos destructivos del liberalismo económico. Se identificó durante mucho tiempo como un partido anti-sistema.
Poder Democrático y Social (Podemos)	60	Defendía la democracia representativa como régimen de gobierno para garantizar los derechos y garantías de la ciudadanía política, así como un sistema económico asentado en la propiedad privada y las fuerzas del libre mercado. Es considerado como un partido tradicional y parte de las élites neoliberales.
Unidad Nacional (UN)	8	Defendía también la democracia política como sistema de representación afincado en el equilibrio y balance de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Se pronunció a favor de una ampliación de los derechos ciudadanos, el respeto de la propiedad privada y el desarrollo de una economía social de mercado. Es considerado como un partido que también formó parte de las élites tradicionales y neoliberales.
Autonomía Para Bolivia (APB)	3	Agrupación localista que profesaba la descentralización política como una estrategia para efectivizar la autonomía regional en Tarija. No tuvo un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social (AS)	6	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Alianza Social Patriótica (ASP)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.

Movimiento Bolivia Libre (MBL)	8 (4 asambleístas eran militantes del MAS pero obtuvieron un escaño por medio de una alianza con el MBL como estrategia de campaña)	Defendía las posiciones de una izquierda tradicional relacionada con la liberación nacional, el fomento de la igualdad y los derechos democráticos. Este partido perdió su personería jurídica; también era considerado como un partido tradicional porque estuvo ligado a los dos gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos D. Mesa.
Movimiento Originario Popular (MOP)	3	Agrupación localista defensora de las autonomías municipales en Potosí, sin un perfil ideológico y político definido.
Movimiento AYRA (que significa alma en aymara)	2	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido.
Concertación Nacional (CN)	5	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido, que inicialmente se organizó a partir de algunas iglesias evangélicas de Bolivia y grupos que postulaban la guerrilla socialista como Patria Insurgente de Félix Cárdenas.
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) – Frente Revolucionario de Izquierda (FRI)	8	Defendía los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en Tarija que se adscribían a una fuerza de izquierda tradicional, vinculada también a los pactos de gobernabilidad con los ex presidentes Jaime Paz y Hugo Banzer Suárez.
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	8	Partido histórico y tradicional que defendía los postulados de la revolución nacional de 1952. Es considerado tradicional e identificado con los intereses de Gonzalo Sánchez de Lozada; además de ser uno de los partidos protagónicos en la aplicación de las reformas neoliberales y los ajustes estructurales en Bolivia desde 1985 con el Decreto Supremo 21060, epítome de las políticas de mercado y de acciones en contra de los movimientos sociales.

Movimiento Nacionalista Revolucionario A3 (MNR-A3)	2	Defendía los postulados de la revolución nacional de 1952 y algunas posiciones localistas en el oriente de Bolivia.
Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría (MIR-NM)	1	Actualmente el MIR-NM perdió su personería jurídica y es considerado un partido tradicional y el único vestigio ligado al ex presidente Jaime Paz Zamora.
Alianza Andrés Ibáñez (AAI)	1	Agrupación sin un perfil ideológico y político definido que defendía posiciones localistas en Santa Cruz.
Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria (MCSFA)	1	Agrupación con un perfil ideológico que postulaba el marxismo tradicional para interpretar la realidad (materialismo histórico); sin embargo, sus principales orientaciones políticas defendían posiciones localistas en el departamento de Oruro.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Las principales líneas ideológicas de estas 16 agrupaciones políticas no tuvieron un perfil discursivo homogéneo pero apuntaban hacia algunos planteamientos políticos que se detallan a continuación.

Destacó la preponderancia de identidades étnicas como la raíz para el desarrollo de nuevas estructuras de poder a partir de un Estado multinacional no occidental, como lo propuesto por el MAS. Este partido popularizó la idea de una descolonización de la sociedad, el Estado y la cultura, planteamiento que respondía más a la ideología *katarista*[24] antes que a las posiciones políticas del movimiento cocalero, cuyo principal dirigente es Evo Morales quien nunca estuvo identificado con el *katarismo* pero incorporó en su discurso la descolonización como parte de una estrategia de campaña política destinada a interpelar a las masas indígenas, víctimas de la discriminación racial y la exclusión de las políticas ejecutadas por los gobiernos de coalición como el MNR, MIR y Acción Democrática Nacionalista (ADN)[25].

[24] El katarismo fue una ideología de corte académico y político para posibilitar la instauración de un sindicalismo campesino independiente de cualquier influencia proveniente de la teoría liberal, marxista obrerista y de las posiciones de clase media sobre la modernización y el desarrollo económico. Inicialmente, el katarismo defendió la teoría de los "dos ojos": el ojo colonial que veía a Bolivia como la continuación republicana de la colonización española para sojuzgar a los pueblos indígenas y el "ojo social modernizador" donde se abría la posibilidad de un diálogo con Occidente para acceder a los beneficios de la modernidad capitalista.

[25] Para los medios de comunicación, una razón más para el escepticismo que ponía múltiples obstáculos sobre las transformaciones esperadas, era la presencia de "políticos reciclados" que formaron agrupaciones ciudadanas nuevas o simplemente cambiaron de

Otra influencia fue el impulso y desarrollo de una nueva conciencia nacional ligada a enfoques instrumentales para ganar legitimidad ante la opinión pública, sobre todo por el planteamiento de combinar integración social con integración política, como los postulados de UN y el MNR. Estos planteamientos de integración sin embargo, respondían a visiones tradicionales de los viejos pactos de gobernabilidad y a las ofertas de varios organismos internacionales de cooperación al desarrollo que financiaron las políticas neoliberales cuando algunos dirigentes de UN y el MNR eran funcionarios de Sánchez de Lozada y Jaime Paz Zamora.

Fue también notorio el planteamiento para fortalecer un sistema político que represente la instancia de mediación entre el Estado y la sociedad civil, como las ideas características de representación democrática expresadas por Podemos y el MNR.

Otra vertiente de influencias fue el desarrollo de una estructura de regiones autonómicas con plena legitimidad, defendida por diversas agrupaciones ciudadanas de carácter regionalista.

Lo sectorial y corporativo también estuvo presente como una influencia política en algunas agrupaciones ciudadanas que postulaban las autonomías regionales en la "media luna". Un rasgo que resaltó en las elecciones prefecturales de diciembre de 2005 junto con la elección de Evo Morales, fue la aparición de una iniciativa de descentralización de *abajo hacia arriba*; es decir, proveniente de los sectores organizados de la sociedad civil como los Comités Cívicos, organizaciones empresariales, profesionales e incluso sindicales, un fenómeno diferente al trayecto recorrido por la Ley de Participación Popular que, en alguna medida, fue diseñada por líderes políticos y asesores municipalistas desde una posición que empujaron las reformas de arriba hacia abajo, lo cual no quiere decir que necesariamente fueron impuestas, sino simplemente que se las llevó a la práctica como acciones de un *gobierno centralista* en el periodo 1993-1997[26].

partido para llegar a la Constituyente. "De 118 constituyentes que no pertenecen al Movimiento Al Socialismo (…), por lo menos 60 asambleístas (71 por ciento) transitaron por partidos tradicionales (MNR, MIR, ADN, NFR y UCS) y 'migraron' de tienda política para acceder a un curul en la Asamblea". Sobre el detalle de nombres y transfugios, consultar: Chuquimia, Marco Antonio, (2006). "Políticos reciclados en la Constituyente", en: *Domingo*, suplemento de *La Prensa*, La Paz, domingo 17 de septiembre, p. 2.

[26] La Ley de Participación Popular aprobada el 20 de abril de 1994, seguida por la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 fueron concebidas con el fin de descentralizar la inversión pública en 327 gobiernos municipales autónomos, dinero que se utiliza para ejecutar obras públicas, es decir, infraestructura productiva y social a través de proyectos en educación, salud, urbanismo, vivienda, saneamiento básico, caminos vecinales y proyectos de riego. Sin embargo, lo que se descentraliza son recursos financieros y no así los servicios públicos ni la gestión de políticas públicas. Por lo tanto, hoy día en Bolivia no existen mecanismos para realizar otra cosa que no sea infraestructura productiva o social, pues todo lo demás está *centralizado* en el gobierno nacional. La elección directa de los prefectos en el año 2005 dio paso a la conformación de la media luna: prefectos elegidos por voto directo que no responden al partido de Evo Morales y exigen la transferencia de nuevas atribuciones fiscales, institucionales y políticas en las regiones de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Chuquisaca, sobre la base de objetivos abiertamente autonomistas y federalistas.

Si bien las demandas para despartidizar la representación política tuvieron un reconocimiento legal para que diferentes organizaciones de la sociedad civil ingresen a la Asamblea, el respaldo electoral fue reducido y aquellas agrupaciones que lograron un escaño respondieron a intereses corporativos relacionados con las élites políticas de algunos gobiernos municipales, comités cívicos y pequeños grupos de poder regional en Oruro, Potosí, Tarija, Beni, Santa Cruz y Pando.

¿Cuál de estos ejes ideológicos representaba la prioridad para un verdadero debate constituyente democrático? La experiencia boliviana no respondió en una sola dirección; sin embargo, debido a la fuerte presencia de caudillismos de todo tipo y al influjo de una cultura política autoritaria muy tradicional en Bolivia, una verdadera necesidad democrática implicaba reconocer que el diseño de toda nueva Constitución Política exigía firmemente la *limitación del poder político* como una prioridad; esto fue rechazado completamente por el MAS que llegó a Sucre con la idea de aprobar la reelección indefinida de Evo Morales.

Una vez posesionada la directiva de la Asamblea Constituyente el 6 de agosto de 2006, fue notorio un amplio control estratégico del Movimiento Al Socialismo (MAS) pues determinó el nombramiento de la Presidencia, la primera Vicepresidencia y cuatro secretarías, incluso en contra de la censura de los medios de comunicación y toda la oposición que, finalmente, terminó aceptando las proclamaciones públicas de Evo Morales para que Silvia Lazarte y Roberto Aguilar sean posesionados en los puestos más influyentes sin una concertación entre las fuerzas políticas con representación en la Asamblea[27].

Esta actitud obedeció a una *instrumentalización* de opciones y recursos a disposición del MAS al haber logrado una mayoría de 137 asambleístas y ratificado su legitimidad electoral en los comicios del 2 de julio de 2006. Sin embargo, la bancada masista nunca fue un grupo uniforme, ni desde el punto de vista ideológico para mostrar un perfil solamente indigenista, ni desde el criterio organizacional porque armonizar ideas y conductas disciplinadas en función del trabajo señaló problemas internos desde un comienzo.

Al caracterizar las estrategias políticas del MAS en la Asamblea Constituyente pudo verse que el Presidente actuó como el nuevo líder liberador, indígena y dinamizador de

[27] Los medios de comunicación destacaron desde un inicio el surgimiento de un clima conflictivo. Al respecto, ver: "La *media luna* le hace frente al MAS en la Constituyente", *La Prensa*, La Paz, 2 de agosto de 2006, p. 4a. "La Constituyente empieza con fiesta, desafíos y advertencias", informe especial, *La Prensa*, La Paz, 7 de agosto de 2006, pp. 2b-3b. "Sucre teme estallido de conflictos sociales a raíz de la Constituyente", *La Prensa*, La Paz, 25 de julio de 2006, p. 9a.

confrontaciones que interpelaba al pueblo como un actor colectivo invocando a los de abajo y a los pueblos originarios para desatar una oposición contra el viejo régimen de la democracia representativa y las políticas neoliberales. Esto implicó que los canales institucionales existentes para la transmisión de las demandas sociales habían perdido su eficacia y legitimidad, y que la nueva configuración hegemónica debía suponer una reestructuración del orden político. De aquí surgió la mediación directa de Evo Morales y la defensa crucial de una Asamblea con poder originario destinado a una engañosa refundación estatal[28].

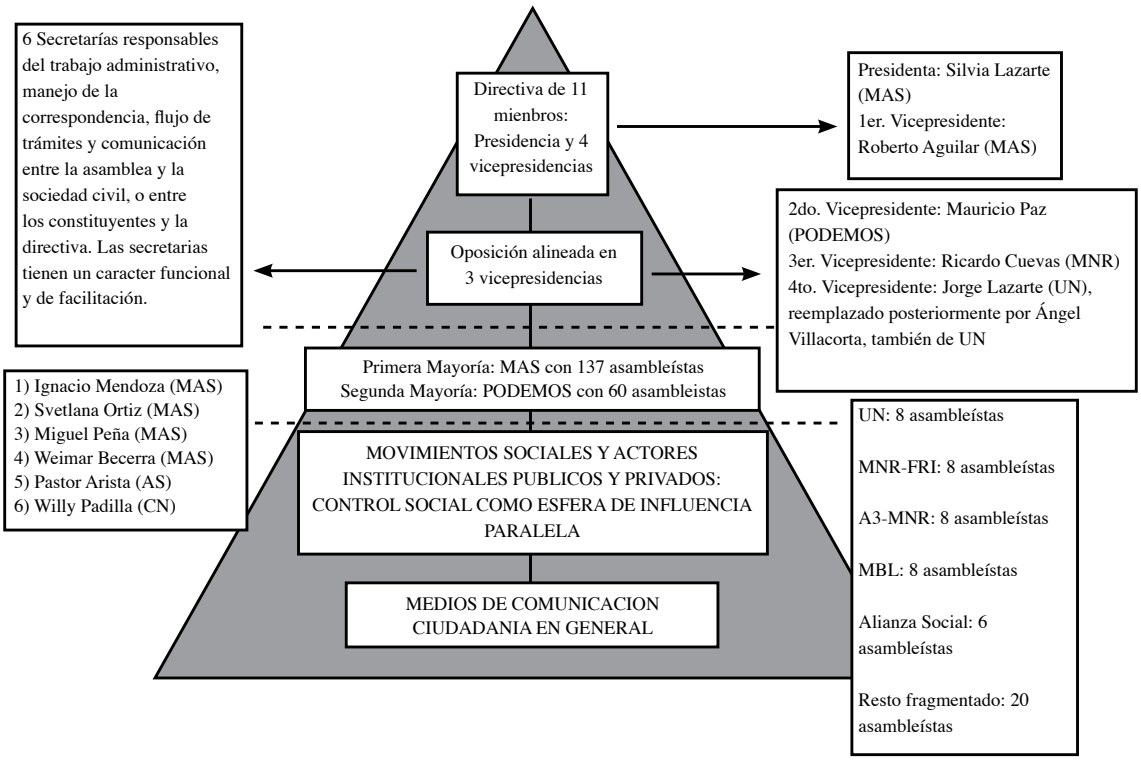
Estas influencias expresaron una tendencia fuertemente *neo-populista* en la Constituyente, afincada en un llamamiento del MAS hacia las masas urbanas y rurales; *masas* en el sentido de grupos provenientes de sectores populares e indígenas, junto con una parte de la clase media para construir una alianza con el Estado. Dicha propensión *neo-populista* ocasionó distorsiones en el trabajo constituyente por la presión de varios grupos de interés corporativo.

Al analizar las principales tendencias se vio la existencia de condiciones políticas para establecer acciones hegemónicas de partido único bajo el patrocinio del MAS. De aquí viene su propuesta para la aprobación de cualquier tema por *mayoría absoluta*, aspecto que marcó la conducta de presión a lo largo de todo el proceso constituyente, aun cuando causó el rechazo de la oposición o la crítica de los medios de comunicación.

Diversos editoriales de prensa consideraban que desde la inauguración de la Asamblea Constituyente, el Presidente de la República estaba empeñado en lanzar sugestiones a los asambleístas, planteando que la Asamblea contara con poderes por encima de los tres órganos en que se basaba la institucionalidad del Estado, es decir, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los medios no coincidían con Evo Morales cuando éste afirmó que inclusive dejaría su cargo en manos de los constituyentes si lo vieran conveniente. Para los medios, el respeto de los tres poderes debía merecer un especial cuidado porque las transformaciones radicales por presión corporativa o por concepciones únicamente hegemónicas, podían salirse fuera de control. La estructura de influencias, finalmente marcó la siguiente distribución de puestos en la directiva:

[28] Cf. Laclau, Ernesto, (2006). "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, pp. 56-57.

Gráfico 6.
Estructura de la Asamblea Constituyente



Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Los canales de televisión y periódicos consideraban negativa la movilización indígena y campesina organizada desde el Poder Ejecutivo. Los dirigentes de la Confederación de Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Colonizadores reconocieron que el Presidente les ofreció disponer de una oficina y manutención para que vigilen a los constituyentes. La oferta no se quedó en una invitación presidencial para estas organizaciones porque el Ejecutivo decidió monitorear la presión sindical en la Constituyente.

Además de la sugerencia de Evo Morales para que los movimientos sociales se trasladen a Sucre con el objetivo de controlar el trabajo de la Asamblea, los representantes de cinco sindicatos campesinos se reunieron en el palacio de gobierno el miércoles 9 de agosto de 2006, recibiendo oficialmente una oficina para instalar sus centros de control junto con el financiamiento para la alimentación de sus delegados[29].

Esto también está estrechamente relacionado con las posiciones drásticas del Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de la Presidencia para no respetar la institucionalización de cargos públicos y convocar a un copamiento del Estado con la militancia del MAS, pues durante los meses de septiembre y diciembre de 2006, las pugnas clientelares del partido fueron tales que virtualmente el gobierno se vio casi reemplazado por la necesidad de responder a los militantes que confiaban en obtener un puesto público al viejo estilo de las prácticas políticas tradicionales.

En los primeros diez meses de gobierno, el Presidente de la República tomó decisiones caracterizadas por la imposición sin consensos previos, especialmente en los casos referidos a la aprobación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA), la reforma educativa, el nombramiento de algunos Ministros de la Corte Suprema de Justicia y el control directo de la Asamblea Constituyente. Este rasgo decisorio influyó de manera profunda en el posicionamiento de sus 137 asambleístas y diferentes aliados, así como en la activación de enfrentamientos de todo tipo que inevitablemente rodearon todo el proceso constituyente.

Desde un comienzo, la negociación no fue utilizada como una estrategia para el logro de resultados concertados, sino como una oportunidad para ratificar las posiciones anti-neoliberales y la ideología de confrontación. De aquí que desde el mes de junio de 2006 se insistió en que la Asamblea Constituyente sea fundacional, originaria y no derivada. Esta estrategia permitió que el MAS articulara lealtades en términos de credibilidad con toda perspectiva indigenista, antes que con la visión de unidad nacional.

[29] Cf. "El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea", *La Razón*, La Paz, 11 de agosto de 2006.

Tabla 2.
Etapas principales de la Asamblea Constituyente

Primera etapa: Acercamiento entre las fuerzas políticas para discutir el informe de la comisión redactora durante la primera versión del reglamento de debates: 15 al 30 de agosto de 2006.	**Segunda etapa:** Accidente de Román Loyaza, jefe de bancada del MAS, y surgimiento de la polarización: 31 de agosto hasta el 15 de noviembre de 2006 cuando comienza la huelga de hambre de Unidad Nacional.	**Tercera etapa:** La polarización desborda la Asamblea y se desplaza intensamente hacia el conflicto entre Oriente y Occidente: 15 de noviembre hasta el 15 de diciembre con el *cabildo del millón* celebrado en Santa Cruz.
Cuarta etapa: Aprobación del reglamento de debates sin un sistema de votación concertado: diciembre de 2006 a febrero de 2007.	**Quinta etapa:** Solución negociada del artículo 70 sobre el sistema de votación: 14 de febrero de 2007.	**Sexta etapa:** Irrupción de una inflación de intereses y expectativas de la sociedad civil presionando a la Asamblea: de marzo a junio de 2007.
Séptima etapa: Agotamiento, indefiniciones e incumplimiento de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea al no poder entregar el texto constitucional: 2 de julio al 6 de agosto de 2007.	**Octava etapa:** Suspensión definitiva de las plenarias en la ciudad de Sucre a raíz de conflicto sobre la capitalía: 15 de agosto al 23 de noviembre de 2007 cuando se aprueba "en grande" el índice del texto constitucional solamente con la votación del MAS.	**Novena etapa:** Aprobación del texto constitucional "en detalle" en la ciudad de Oruro. Los medios de comunicación bautizaron al texto como *Constitución del MAS*. El conflicto por las autonomías se intensificó y fue imposible ocultar el fracaso histórico de la Asamblea: 8 de diciembre de 2007 al 7 de enero de 2008 cuando también fracasó el diálogo entre el gobierno del MAS y los prefectos de la "media luna".

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

II. Racionalidad de los actores en el tratamiento del reglamento de debates

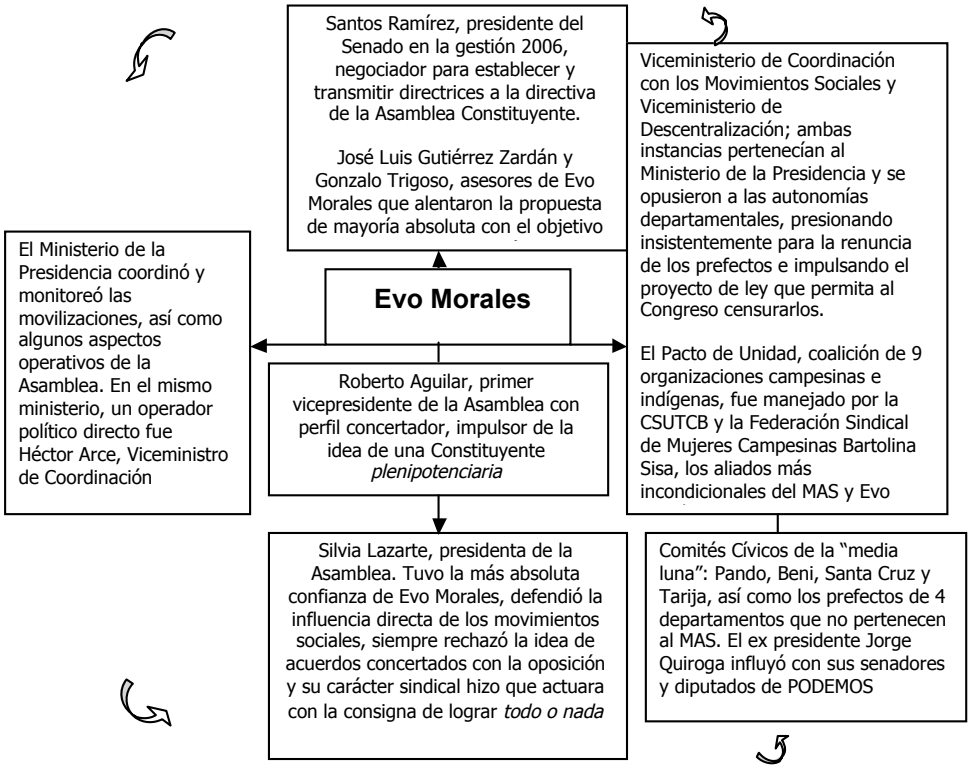
Tesis Segunda: Las condiciones iniciales de incertidumbre sobre los caminos y exigencias que necesitaba la concertación, degeneraron muy temprano a comienzos de septiembre del año 2006 hasta polarizar la posición de los actores políticos, sobre todo con el enfrentamiento entre el MAS y Podemos, cuyos efectos desencadenaron acciones de suma cero para eliminar al adversario e imponer la racionalidad del más fuerte.

Entre el lunes 28 de agosto y el viernes primero de septiembre de 2006, las representaciones políticas como MAS y Podemos ingresaron en un proceso de *polarización*, no tanto por el contenido íntegro del "Proyecto de Reglamento de Debates", sino exclusivamente por la metodología de aprobación que podía utilizarse a lo largo del trabajo: mayoría absoluta defendida como un derecho táctico para viabilizar las expectativas del MAS como partido de gobierno, y los dos tercios respaldados por Podemos como alternativa para hacer prevalecer los intereses de la oposición.

El Vicepresidente Álvaro García se reunió con los asambleístas del MAS en Sucre el 31 de agosto y surgió la posición de avanzar a como dé lugar con la mayoría absoluta *innegociable*. Se aprobó en grande el Reglamento General durante la madrugada del primero de septiembre; el sistema de votación sancionado fue por mayoría absoluta durante una plenaria tremendamente conflictiva. La lectura y aprobación del reglamento se ejecutaron a pesar del accidente de Román Loayza que ingresó en estado de coma al caer de cabeza en el espacio destinado a la orquesta del teatro Gran Mariscal Sucre.

La testera de la directiva estaba ubicada en el escenario del teatro y un pequeño puente lo conectaba con el hemiciclo; cuando varios asambleístas de Podemos invadieron el escenario, Román Loayza intentó apaciguar los ánimos pero resbaló fatalmente al cruzar el puente, desatándose un caos que habría de definir el futuro tortuoso de cualquier negociación.

Gráfico 7.
Operadores políticos que ejercieron presión

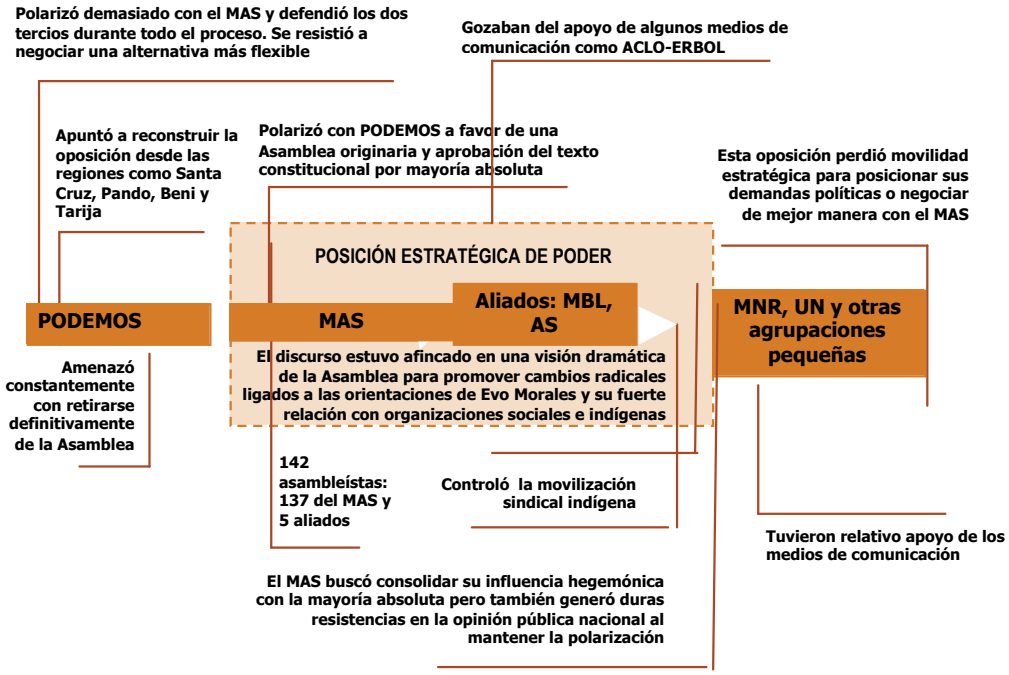


Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Según el asambleísta Guillermo Richter, jefe de bancada del MNR, los contenidos del documento en borrador habían sido "concertados hasta el lunes 28 de agosto pero todo cambió cuando las instrucciones del Vicepresidente Álvaro García, Juan Ramón Quintana, Ministro de la Presidencia, Héctor Arce, Viceministro de Coordinación Gubernamental y Santos Ramírez, senador por Potosí, se orientaron hacia una visión donde debía predominar la autoridad de un partido hegemónico".

La votación por mayoría absoluta fue una orden que no podía someterse a ningún tipo de negociación. Inmediatamente, Podemos asumió una posición de emergencia y abandonó cualquier tipo de contacto con la comisión redactora. De esta manera la oposición consideró que su capacidad de negociación con el MAS, así como su movilidad respecto a otras fuerzas pequeñas estaba "acorralada". Por lo tanto, Podemos apuntaba hacia la recuperación de su capacidad de acción y presión, ya no al interior de la Asamblea, sino hacia fuera; es decir, con las regiones autonómicas, especialmente Santa Cruz y los prefectos que no pertenecían al partido de gobierno. En el caso de Podemos, su respuesta a la mayoría absoluta fue el entorpecimiento del proceso deliberativo en la Asamblea, aunque discretamente atenuado por argumentos de carácter jurídico al interpretar la Ley de Convocatoria.

Según el asambleísta José Bailaba, el viernes primero de septiembre de 2006 el MAS había avanzado hacia una "posición estratégica de poder". Esto significaba responder a los movimientos sociales y a los planes hegemónicos del gobierno. En caso de sentir reducida su acción de poder, los recursos además de la mayoría en la Asamblea estarían afincados en las organizaciones sindicales campesinas y los pueblos originarios; para esto el principal operador era Isaac Ávalos, secretario ejecutivo de la CSUTCB. En este sentido, el diagrama de posiciones de los actores políticos fue el siguiente:



Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Cabe aclarar que la aprobación del reglamento general de debates de la el primero de septiembre fue solamente "en grande", aunque las consecuencias preliminares de dicha aprobación finalmente se orientaron hacia la cristalización de los propósitos del MAS por dos motivos.

Primero, el senador Antonio Peredo junto con el Vicepresidente Álvaro García estuvieron presentes en Sucre para ratificar sus recomendaciones de mediados del mes de agosto de 2006, en el sentido de que la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente preveía la utilización del Reglamento de Debates de la Cámara de Diputados mientras se apruebe un reglamento propio de la Asamblea.

El objetivo central fue legitimar la aprobación de los documentos y propuestas por mayoría absoluta, de la misma manera en que se controlan las votaciones y negociaciones al interior del Congreso. El senador Peredo se presentó en la capital para impulsar esta propuesta que fue públicamente replanteada por el primer Vicepresidente de la Asamblea Roberto Aguilar. Mirtha Jiménez se convirtió en la nueva jefa de la bancada del MAS en reemplazo de Román Loayza que cayó en estado de coma por dos semanas luego del accidente dentro de la Asamblea en la madrugada del primero de septiembre.

Segundo, el presidente de la Comisión Redactora, Raúl Prada Alcoreza del MAS, jugó un papel importante negociando el reglamento donde el mismo MAS esté claramente favorecido. Prada fue el principal negociador, no tanto para concertar el documento, sino para marcar las tendencias en sus declaraciones públicas hacia la prensa donde mostró la imagen de conciliación, mientras que en el ámbito interno con la comisión redactora propugnó las visiones radicales del MAS. Sin embargo, el día sábado 2 de septiembre de 2006, la Presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte criticó duramente la actitud de Prada en la reunión con los movimientos sociales y el Pacto de Unidad porque Prada abandonó la sesión de la madrugada del viernes antes de la votación, visiblemente afectado por el accidente de Román Loayza. Estas críticas mostraron que dentro del MAS no se aceptó fácilmente ninguna conducta que no estuviera totalmente alineada con las decisiones tomadas en bloque, a lo cual todos los constituyentes denominaban, incluyendo el Presidente Morales, "cerrar filas". Prada y Loyola Guzmán se retiraron de la enmarañada sesión porque no estaban de acuerdo con la manera en que el MAS buscaba aprobar el reglamento; "en realidad, aquella trágica noche – explicó Loyola Guzmán – debió aprobarse el *informe* de la comisión redactora y no todavía el reglamento".

Para Guillermo Richter del MNR, el principal elemento decisivo fue la injerencia del Poder Ejecutivo y el Senado, tanto con la llegada del Ministro de la Presidencia el 5 de septiembre, como con las drásticas sugerencias de Álvaro García. Raúl Prada también fue el principal impulsor para que el MAS controle la coordinación o presidencia de las principales comisiones estratégicas, sobre todo: Visión País y Tipo de Estado; Organización y estructura del nuevo Estado; Otros órganos del Estado (Defensa de la sociedad y del Estado Multinacional y Pluricultural); Organización territorial, descentralización y autonomías; Recursos naturales; Tierra, territorio y desarrollo rural; y Coca. Prada pensaba que como primera mayoría, al MAS le correspondía por derecho y condiciones políticas de poder, el control de las principales comisiones.

El Vicepresidente Álvaro García se convirtió en el principal operador del gobierno para las negociaciones de todo conflicto cívico y autonómico-regional. La reunión de emergencia convocada para el lunes 4 de septiembre de 2006 entre los seis prefectos que no eran del partido de gobierno, así como el rechazo del Comité Cívico de Santa Cruz a la aprobación en grande del reglamento de debates, mostraron nuevos escenarios en la estructura del sistema político.

La discusión sobre los estatutos autonómicos en la denominada "media luna" de Bolivia, marcaron la necesidad de reabrir otro tipo de pactos de gobernabilidad, esta vez entre el gobierno central y las tendencias a conformar gobiernos prefecturales en Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y Chuquisaca; sin embargo, la mayor parte de los asambleístas parecían estar demasiado lejos, tanto de la posibilidad de discutir los problemas autonómicos, como de la solvencia técnica para analizar de manera global todos los aspectos relacionados con la descentralización política en el país.

El antiguo esquema del sistema político donde existía una influencia categórica de los pactos de gobernabilidad en el sistema de partidos políticos, se había desplazado hacia otra estructura donde la relación entre el gobierno y la oposición estaba sujeta a la dinámica de las Prefecturas, Comités Cívicos y organizaciones corporativas que defendían la descentralización.

La acción de los partidos políticos no sólo fue víctima de un profundo desprestigio ante la opinión pública, sino que también perdió capacidad de movilización, propuesta y negociación de espacios de poder. Los partidos han sido rebasados, tanto por organizaciones civiles, movimientos sociales y grupos corporativistas con fuertes intereses regionales; por lo tanto, el sistema político boliviano dejó de ser una estructura de mediación afincada en el monopolio de los partidos.

En toda América Latina los partidos políticos perdieron aceleradamente el monopolio de la representación y canalización de las demandas sociales y políticas, apareciendo nuevos espacios que privilegian más lo regional y local en lugar del Estado Nacional; esto significaba que en Bolivia irrumpieron un conjunto de micro-sociedades y micro-espacios para el ejercicio del poder que buscaban conformar un nuevo armazón mediante las autonomías departamentales, por lo cual era previsible que la Asamblea estuviera sumamente influenciada por las tendencias autonomistas.

En todo el mundo existe un proceso de transformación de lo que en términos teóricos es la "polis"; es decir, de aquel lugar donde se toman las decisiones respecto a la marcha de una sociedad. En América Latina, durante mucho tiempo se consideró que la sociedad y la polis estaban confundidas en aquello que llamamos Estado-Nación, pero después de todos los procesos de globalización en los que interactúan diferentes poderes como el poder del mercado, los poderes espirituales ligados a instituciones religiosas, los poderes políticos y militares, repentinamente surgen nuevas estruc-

turas de poder que buscan ejercer su dominio en otros lugares atravesando – como poderes transversales – a los Estados Nacionales, con lo cual se va resquebrajando la vieja sociedad-polis. Las autonomías precipitaron una lógica para la toma de decisiones que involucraba directamente a las demandas de aquellos ciudadanos que querían someterse a los poderes políticos locales.

Los referendos autonómicos mostraron fuertemente la defensa que la gente hacía de su micro-cosmos y de sus espacios privados e íntimos frente a un Estado nacional boliviano agobiado por una debilidad estructural. Las expectativas autonómicas pretendían lograr un refugio en su provincia, municipio, relaciones de género, espacios étnico-culturales y posibilidades productivas regionales.

Posiblemente, las demandas hacia el sistema político y la democracia en Bolivia siempre reivindicaron espacios donde la ciudadanía pueda tomar decisiones que afectan su vida cotidiana. De aquí nace la importancia de la comunidad local y los barrios marginales destacándose la institucionalidad de los gobiernos municipales y las prefecturas.

En Bolivia con seguridad iban a diversificarse los centros de decisión porque la Asamblea Constituyente ya mostraba que era imposible refrenar el fuerte caudal de lo regional y local. Asimismo, entender la consolidación del proceso autonómico implicaba también plantear un reclamo para el regreso del Estado y el retorno de la política como reguladores en el ámbito nacional. Se demanda que la política recupere su capacidad de integración respetando las autonomías locales y regionales, al mismo tiempo que se pretende cierta capacidad para construir una comunidad política transnacional como los esfuerzos de integración económica con Norteamérica y Europa.

En la Bolivia del siglo XXI, las nuevas mediaciones del sistema político se asientan en las pugnas de poder de caudillos locales en la media luna, que son esferas de intereses políticos identificados con reivindicaciones de carácter focalizado en territorios específicos y donde se van disolviendo las visiones más abarcadoras concentradas en lo nacional. Es por esto que el Movimiento Al Socialismo (MAS) y sectores nacionalistas rechazaban los planteamientos autonómicos acusados de responder a algunas oligarquías.

Entre 1985 y el año 2005, las mediaciones entre el Estado y la sociedad fueron partidarias y las estrategias de gobernabilidad se llevaban a cabo mediante pactos entre los partidos políticos. Las estrategias de acción de los partidos estaban concentradas en su posiciona-

miento dentro del Parlamento y junto al trabajo de las bancadas regionales, mientras que la sociedad civil era el recipiente de demandas hacia el Estado y el sistema político que debían considerar necesariamente a los "partidos nacionales" como instrumentos dominantes de mediación.

Ahora, las estrategias de movilización estaban fuertemente unidas a las organizaciones sociales y sindicales que desconocían la institucionalidad del Parlamento y el equilibrio de poderes en la democracia representativa, lo cual impulsaba simultáneamente a los gobiernos prefecturales y las demandas autonómicas que se caracterizaban por ser los nuevos escenarios e instrumentos de poder. La presidenta de la Asamblea Constituyente, Silvia Lazarte, y la gran mayoría de los constituyentes del MAS se negaban a entender y asumir esta nueva realidad política.

Las estrategias departamentales nacían de los grupos cívicos y corporativos que no respondían a los partidos. De aquí que los intereses regionales también obedecieran a orientaciones más restringidas; sin embargo, la acción de múltiples gobiernos municipales, también autónomos, se convertía en el propulsor adicional de las demandas locales que definitivamente convertían a la autonomía regional en otra estructura de poder en Bolivia.

El Estado centralista, en el fondo, era defendido por Evo Morales que se oponía al reconocimiento de las autonomías departamentales precipitadamente. Si había alguna posibilidad de reconocerlas, era a condición de llevar adelante la propuesta de autonomías indígenas diseñadas por el Poder Ejecutivo, pero esto demostró tener un serio déficit de concertación, además que las autonomías indígenas constituían enclaves etnocéntricos sin tradición democrática moderna ni institucionalidad solvente para resolver los problemas que las políticas públicas plantean de manera compleja.

El MAS cometió un profundo error al no asumir de una vez que era inviable escuchar las frases de Evo Morales desde enero de 2006 que se convirtieron en su favorita muletilla: *"no puedo entender"*, pues ahora el futuro político de cualquier gobierno dependía enormemente de un nuevo pacto de gobernabilidad entre las regiones autonómicas y el Estado central, momentáneamente en manos del MAS.

La Asamblea Constituyente mostraba desde un comienzo que estábamos ante el nacimiento de una "post-política" porque Bolivia trataba de ingresar en una nueva era de visiones de democracia. El país con las autonomías estaba llegando a su propia post-mo-

dernidad. Los conflictos por la autonomía no mostraban una crisis de la modernidad sino la diversificación y descomposición de ciertos modelos de modernidad y de democracia. Estábamos en un momento en el que se mezclaban la pre-modernidad con la modernidad, así como la democracia representativa con otra democracia de autonomías territoriales.
¿En qué consistía hacer política en este entorno de pugnas autonómicas? En la capacidad de articular estas tensiones entre los rastros de la pre-modernidad, la diversificación y descomposición de la modernidad, la irrupción de identidades colectivas, la fuerza autónoma de esferas privadas que los individuos reivindicaban, así como en la probabilidad de abrir el poder para el reconocimiento de los espacios locales y regionales con sus propias dinámicas de dominio democrático, menos nacionales y más departamentales. Empero, la Asamblea no alcanzó a incorporar reflexivamente estos nuevos perfiles de la acción política, llevando todas las concepciones hacia una dinámica donde las propuestas sobre la descentralización política representaban intentos desestabilizadores y sabotajes para el poder central del MAS asentado en La Paz.

El reinicio de las plenarias de la Asamblea Constituyente para el tratamiento del reglamento general, los días miércoles 6 y viernes 8 de septiembre de 2006 no pudo superar un clima falto de conciliación debido a la persistencia de bloqueos en la gestión política y las negociaciones. Los principales problemas fueron:

Tabla 3.
Comparación de las diferentes posiciones políticas sobre la polarización en torno a la mayoría absoluta y los dos tercios

Posiciones del MAS	La incertidumbre caracterizó las discusiones porque en opinión de los constituyentes del MAS, Carlos Romero, Loyola Guzmán y Nancy Burgoa, una cosa fue lo acordado en las reuniones de bancada del MAS donde se informó de una posible concertación con la oposición, pero la conducta de la presidenta Silvia Lazarte fue totalmente diferente; es decir, más rígida en función de no transigir con las demandas de mayoría absoluta, ya definidas el 31 de agosto de 2006.

Visión de Podemos y los Comités Cívicos	En la plenaria del miércoles 6 de septiembre de 2006, Podemos solicitó a la presidencia de la Asamblea que pueda modificarse el orden del día cuyo primer punto era la lectura del índice del reglamento de debates. El argumento fue que no se podía seguir adelante después de la desafortunada reunión del viernes primero de septiembre, donde la aprobación del reglamento fue tormentosa. La defensa de los dos tercios para las negociaciones y aprobación de la Constitución representaba una razón de supervivencia como oposición, tanto dentro del sistema político como a lo largo del desarrollo de la Asamblea. En criterio del asambleísta Carlos Alberto Goitia, "los delegados del MAS y sus aliados en la directiva de la Asamblea actuaron siempre con mala fe, lo que profundizó una atmósfera de desconfianza generada desde finales de agosto de 2006".
Visión de los movimientos sociales: Pacto de Unidad[1]	En la reunión de rendición de cuentas y análisis de coyuntura entre el Pacto de Unidad y sus "constituyentes orgánicos", el viernes 8 de septiembre de 2006, los discursos mostraron confusión y dificultades para llevar adelante posiciones más radicales. Al concluir aprobaron cuatro decisiones: a) los dos tercios eran viables pero solamente para la aprobación final del texto constitucional; b) los dos tercios también debían aplicarse para el desafuero de los constituyentes; c) los dos tercios eran viables para la modificación del reglamento de debates de la Asamblea; y d) mantener el estado de emergencia para enfrentar las movilizaciones de los Comités Cívicos de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando, acusados de separatistas e instrumentos de las oligarquías regionales.
Fuerzas políticas minoritarias	Los partidos pequeños UN, ASP, MOP, CN, MNR, MBL, FRI, AYRA, AS y MCSFA, no tuvieron un criterio claro y estuvieron confundidos por el clima de desconfianza que primó en la directiva, el pleno de la Asamblea y en la relación diaria entre los constituyentes. Estas organizaciones también estuvieron divididas entre los dos tercios y la mayoría absoluta, sin poder plantear alternativas para las negociaciones, en la medida en que esperaban las definiciones de las fuerzas grandes como el MAS y Podemos.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

[1] El Pacto de Unidad fue la coalición de organizaciones indígenas y campesinas leales al gobierno y consideradas por el MAS como los vigilantes más importantes de la Asamblea y legítimos representantes de los movimientos sociales. Estuvo integrado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Nacional de Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FMCBBS), la Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB). Sin embargo, CONAMAQ se retiró del Pacto por considerar que estaban siendo injustamente utilizados para beneficio del MAS y no para un proyecto político indígena de mayor trascendencia. Curiosamente regresó como aliado del MAS en el año 2007 y hasta ahora mantiene una actitud ambigua respecto a reconocer su autonomía o aceptar estoicamente la manipulación de Evo Morales y el MAS.

Tabla 4.
Búsqueda de alternativas con un reglamento transitorio

Posiciones del MAS	En la sesión plenaria del viernes 8 de septiembre de 2006, el MAS aceptó la aprobación de un reglamento transitorio que permitiera aprobar posteriormente el reglamento definitivo. La presidenta Silvia Lazarte convocó a las bancadas para que consulten a sus bases y regiones con el objetivo de plantear propuestas hasta las 8 de la mañana del martes 12 de septiembre. El reglamento transitorio tomó como referencia el reglamento de debates de la Cámara de Diputados, tuvo 28 artículos pero ***nunca*** hubo un acuerdo sobre la fórmula de votación: mayoría absoluta y dos tercios; asimismo, Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea, consideraba la mayoría absoluta como un mecanismo innegociable.
Visión de Podemos y los Comités Cívicos	Podemos afirmaba que la concertación nunca llegaría si la directiva no cumplía la Ley de Convocatoria. Mientras no se tuviera un reglamento, Podemos estuvo de acuerdo en aplicar el reglamento de debates de la Cámara de Diputados. El segundo vicepresidente de la directiva representando a Podemos, Mauricio Paz, nunca pudo mostrar un liderazgo en la directiva, muchas veces se quedaba en silencio, se asumía que estaba de acuerdo y cuando era presionado por su partido en las plenarias, recién mostraba sus posturas que perjudicaron el desarrollo de nuevas negociaciones más confiables. Esto desencadenó otro problema en la sesión del 6 de septiembre de 2006 donde Podemos buscaba cambiar el orden del día para debatir los marcos legales que viabilicen la aprobación de cualquier reglamento; sin embargo, el MAS aprobó el índice aquel miércoles 6, lo cual era ridículo pero representaba una salida elegante que intentaba evitar enfrentamientos bochornosos en la plenaria. Para muchos asambleístas, tanto del MAS como de la oposición, aprobar un índice simplemente fue algo irracional.

Visión de los movimientos sociales: Pacto de Unidad	Desde el comienzo de las plenarias el 15 de agosto, hubo tal desconcierto en la organización de los debates, que inclusive la reunión conflictiva del viernes primero de septiembre no pudo especificar que la discusión principal era el análisis del "informe de la comisión redactora", y no así un reglamento en borrador que finalmente se aprobó en grande. El constituyente Raúl Prada críticamente comentó que la bancada del MAS instruía votar, "aun cuando no se sabía bien qué se está votando". Supuestamente, la solución de cualquier discrepancia y aclaraciones iban a venir posteriormente. Al mismo tiempo, estas indefiniciones caracterizaron también las relaciones entre la bancada del MAS y los movimientos sociales, especialmente la relación con el Pacto de Unidad. Raúl Prada, Carlos Romero y Loyola Guzmán fueron censurados por las organizaciones sindicales al no haber votado la aprobación del reglamento el viernes primero de septiembre, o al haberse abstenido. Para los dirigentes sindicales del Pacto de Unidad, esta conducta no mostraba "disciplina" con el mandato de las bases; sin embargo, el mismo Pacto no tenía muy claro si la mayoría absoluta iba a aplicarse a todo el proceso, o si el MAS permitiría en algún momento la votación por dos tercios. Raúl Prada dejó el hemiciclo el primero de septiembre en medio del caos luego del accidente de Román Loayza, a pesar de haber impulsado las posiciones del MAS. Posteriormente, Prada tuvo un altercado verbal con Álvaro García, Roberto Aguilar y Silvia Lazarte, lo cual desprestigió totalmente su liderazgo. A principios de septiembre de 2006 dijo a los medios de comunicación que "el MAS cedió en su posición de los dos tercios demasiado tarde". Esto molestó al Pacto de Unidad que lo calificó como traidor[2].

[2] Raúl Prada declaró que su partido no tuvo "el olfato político para sellar los acuerdos con los partidos y organizaciones minoritarias que le permitirían aprobar el documento", Correo del Sur, Sucre, 31 de agosto de 2006, p. 10. En la misma fecha Evo Morales propuso, en un arranque precipitado, que si no se lograban los consensos, el país podía votar por dos constituciones; ver: "MAS propone votar dos constituciones", Correo del Sur, Sucre, 31 de agosto, p. 10.

Fuerzas políticas minoritarias	Todas las fuerzas pequeñas y el conjunto de la Asamblea atravesaron por un ambiente de mutuos temores y desconfianzas que no fueron fáciles de superar. Algunos asambleístas de Unidad Nacional (UN) propusieron un referéndum para todo artículo conflictivo que no pueda ser aprobado por el pleno de la Asamblea, aunque el Vicepresidente García Linera modificó esta idea para plantear que si la Asamblea no se ponía de acuerdo en cinco oportunidades durante la aprobación del texto constitucional, se convocaría inmediatamente a referéndum. Todos estaban conscientes de que la organización de constantes referéndums alargaría la Asamblea más allá de un año, y posiblemente causaría cansancio en la sociedad civil desgastando el ejercicio democrático de dicho instrumento de consulta. Al final, Samuel Doria Medina como jefe de UN negoció con Álvaro García la alternativa de un sistema de votación mixto, donde la aprobación de la futura Constitución en la instancia en grande sea por mayoría absoluta, pero la aprobación del texto en detalle fuera por dos tercios. Todos los artículos conflictivos pasarían a ser concertados al interior de una Gran Comisión de la Asamblea como un ente multipartidario. Si persistían los desacuerdos, todos los artículos complicados pasarían a un referéndum para que el país se pronuncie. Luego de conocer sus resultados, la Asamblea aprobaría de hecho la decisión del pueblo. Al final, el referéndum constitucional aprobaría la Constitución, tal como lo establecía la Ley Especial de Convocatoria. Este planteamiento fue abandonado en octubre de 2006 y regresó con fuerza el 10 de enero de 2007 mediante un documento firmado por Ricardo Pol de UN; sin embargo, fue contradictorio conocerlo luego que UN y Doria Medina hicieran una férrea huelga de hambre defendiendo los dos tercios entre noviembre y diciembre de 2006.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

En medio de un escenario de posicionamientos calculados, Podemos, UN y MNR veían como recurso estratégico de oposición políticamente útil, alinearse con los Comités Cívicos y las demandas de la "media luna".

Muchos asambleístas discretamente expresaban su temor por el descontrol que podía surgir si persistía la polarización regional. Asimismo la cúpula del MAS había informado que Podemos no iba a asistir a la plenaria del miércoles 6 de septiembre de 2006, lo cual afectaría la credibilidad política de esta fuerza ante la sociedad civil. Sin embargo, Podemos se presentó (en total estuvieron 249 asambleístas). Luego, la bancada del MAS repartió un mensaje en plena sesión donde se instruía "dejar hablar a la oposi-

ción todo lo que quisiera"; sin embargo, esto nunca sucedió porque la presidenta Silvia Lazarte e Ignacio Mendoza, primer secretario de la directiva, sistemáticamente impidieron el uso de la palabra de los asambleístas de Podemos y otras fuerzas pequeñas que solicitaban una moción de orden para modificar el orden del día y ajustarse a una deliberación concentrada en la Ley de Convocatoria.

La oposición fue sorprendida con la lectura completa del índice del reglamento aprobado en grande, no pudo hablar pero tampoco desalojó el hemiciclo. Para la sesión del viernes 8 de septiembre de 2006, el conjunto de la bancada de Podemos no se presentó. Solamente Mauricio Paz, segundo vicepresidente de la Asamblea, participó en las negociaciones entre la directiva y los jefes de bancada ratificando la demanda de dos tercios. Al declararse cuarto intermedio hasta el martes 12 de septiembre, Silvia Lazarte en tono molesto convocó a todos los asambleístas para que presenten alternativas finales, pero se abstuvo de hacer cualquier alusión a la oposición, pidiendo disculpas al país por los retrasos y la ausencia de un reglamento definitivo.

En opinión de los asambleístas del MAS Raúl Prada, Carlos Romero, Loyola Guzmán y Nancy Burgoa, había plena conciencia de los graves problemas que sobrevendrían por la conducta poco equilibrada de la presidenta Lazarte; también comprendían los duros conflictos que podían surgir con Santa Cruz. De cualquier manera, las instrucciones más duras del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García y del Ministerio de la Presidencia, consideraban que la "media luna" ***no*** era una crucial amenaza porque el MAS tendría un recurso mucho más estratégico como la movilización de las Fuerzas Armadas y los movimientos sociales que neutralizarían a los Comités Cívicos, además de confiar en el apoyo de grandes sectores de la opinión pública que veían con resquemor la actitud secesionista de Santa Cruz.

Por último, es importante mostrar la dinámica de las posiciones del MAS sobre la mayoría absoluta:

Tabla 5.
Dinámica de las decisiones políticas en torno a la mayoría absoluta

Semana del 21 al 25 de agosto de 2006	El presidente del Senado Santos Ramírez exhortó a los asambleístas del MAS defender solamente la mayoría absoluta en todo tipo de decisiones y debates.
Viernes 1 de septiembre de 2006	El Vicepresidente, Álvaro García declaró al periódico *Correo del Sur*: "Se recoge el hecho histórico de que en democracia la mayoría manda. Nos tocó ser minoría y nos aguantamos 20 años y, en algunos casos los indígenas mucho más. Ahora toca ser mayoría democrática y política". En una conferencia de prensa, el Vicepresidente precisó los planteamientos, diciendo: "en defensa de la legitimidad y del derecho democrático de las mayorías, la aprobación de cada uno de los textos y el debate de las comisiones en la Asamblea Constituyente debe ser por mayoría absoluta. Luego, el texto final debe pasar por la aprobación de dos tercios de la Constituyente. Si falla ese texto debe ir directamente al Referéndum", dijo, dando por terminado el debate sobre el sistema de votación al interior del MAS.
Fin de semana 2 y 3 de septiembre de 2006	Las discusiones regresaron a la posibilidad de aceptar los dos tercios mientras se mantuviera la posición firme sobre el carácter originario de la Asamblea. Después, el MAS nuevamente concluyó que al ceder en los dos tercios para la aprobación del texto constitucional, el gobierno podía perder la hegemonía que por derecho le pertenecía hasta llevar adelante su proyecto, el cual se vería afectado si se daba cabida a la oposición.
Viernes 8 de septiembre de 2006	El Pacto de Unidad, luego de haber defendido intensamente la mayoría absoluta, se flexibilizó ante la posibilidad de aprobar la Constitución en borrador por dos tercios, el desafuero y la modificación del reglamento también por dos tercios. Este devaneo de los movimientos sociales marcó un desencuentro, falta de liderazgo y línea política clara entre el MAS y el conjunto de la organizaciones sindicales que no sabían, en el fondo, hacia dónde apuntar respecto a un proyecto hegemónico cuyos contenidos y estrategias nunca fueron explicitados.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

La lectura íntegra del reglamento general de la Asamblea Constituyente mostraba un *instrumento funcional* para delimitar el trabajo posterior. No era un documento negativo, sino plenamente instrumental y, por lo tanto, no debió generar tantos problemas. El primer conflicto de fondo fue la metodología de votación pero aún así, todos los artículos del reglamento general donde se preveía la toma de una decisión, tenían escrito entre paréntesis *mayoría absoluta/dos tercios*, de tal manera que hasta el 29 de agosto de 2006 no hubo tampoco una postura única.

Otro punto de confrontación fue el artículo primero sobre el carácter de la Asamblea (si era originaria o no); sin embargo, también aquí estaban presentes varias posiciones: tanto del MAS como de UN, MNR y Podemos, porque tres párrafos recogían claramente todas las visiones sin ningún tipo de imposición. El nudo de los enfrentamientos radicaba en las estrategias políticas de las élites dirigentes que estaban detrás de cada partido.

El desarrollo de las discusiones, posicionamientos y declaraciones de los diferentes actores políticos de la Asamblea Constituyente ingresó en una etapa durante todo el mes de septiembre de 2006 que podría considerarse como *incertidumbre estratégica*, la cual estuvo caracterizada por una conducta rígida que redujo las posibilidades de negociación a una lógica de presiones según los recursos de poder a disposición de los actores políticos. La *incertidumbre estratégica* se ubicó en dos ámbitos.

En primera instancia, la aprobación del reglamento de debates se encerró finalmente en un juego de *suma cero* al estar atrapada en la disyuntiva de aprobación por mayoría absoluta o dos tercios[30]. En todas las organizaciones políticas con representación en la Asamblea, hubo demasiado cálculo sobre hasta dónde permitir la mayoría absoluta y dónde prever la aplicación de los dos tercios. El juego de suma cero significaba que en el enfrentamiento de dos contendores polarizados, solamente uno de ellos podía vencer mediante la imposición de su fuerza y, en muchos casos, la eliminación del contrario. En la Asamblea, las posiciones de suma cero afloraron rápidamente fruto de los insultos y actitudes racistas de Podemos, así como producto de la mayoría absoluta, presentada ante la opinión pública como recurso para imponerse hegemónicamente.

[30] El juego de suma cero significa que en el enfrentamiento de dos contendores polarizados, solamente uno de ellos puede vencer mediante la imposición de su fuerza y, en muchos casos, la eliminación del contrario. Las posiciones de suma cero afloraron rápidamente fruto de los insultos y actitudes racistas de muchos asambleístas de la oposición, así como producto de la mayoría absoluta, presentada ante la opinión pública como recurso para que el MAS prevalezca hegemónicamente. Ver también: "Oposición, regiones y cívicos cierran filas por dos tercios", *Los Tiempos*, Cochabamba, 25 de septiembre de 2006. "Partidos de oposición amenazan con recurrir a medidas legales", *Opinión*, Cochabamba, 29 de septiembre de 2006.

Las negociaciones viabilizaron un reglamento transitorio de 28 artículos con el objetivo de salvar la credibilidad de la Asamblea frente a la opinión pública y reducir la imagen negativa fruto de una falta de concertación. Sin embargo, este reglamento tampoco se aplicó en su integridad porque preponderaron las estrategias partidarias.

En segunda instancia, las bancadas trabajaron con mucha dispersión, inclusive la del MAS porque desde mediados del mes de septiembre de 2006, la directiva y los jefes de bancada desarrollaron un trabajo político reducido a 27 constituyentes que negociaron posiciones: 11 miembros de la directiva y 16 jefes de bancada. Incluso con esta lógica, las dos fuerzas que monopolizaron las negociaciones fueron el MAS y Podemos, de tal manera que los jefes de bancada de las organizaciones pequeñas veían el proceso como estrecho y contra sus intereses locales y sus votantes en cada circunscripción pues, en el fondo, no podían acceder a un espacio de decisión democrático y productivo. El resto de los asambleístas regresó a sus regiones, o estaba en Sucre esperando el desenlace que podían alcanzar los operadores de las principales fuerzas políticas. La dinámica de las negociaciones mostró el siguiente marco de participación:

Tabla 6.
Negociadores para las reuniones entre la directiva de la Asamblea y los jefes de bancada

Directiva	Silvia Lazarte, presidenta	Roberto Aguilar, primer vicepresidente	Mauricio Paz, segundo vicepresidente	Ricardo Cuevas, tercer vicepresidente	Jorge Lazarte, cuarto vicepresidente	Secretarios: Ignacio Mendoza, Svetlana Ortiz, Willy Padilla, Pastor Arista, Weimar Becerra y Miguel Peña
Jefes y líderes visibles de las 16 bancadas	Rubén Darío Cuéllar (Podemos)	Samuel Doria Medina (UN)	Guillermo Richter (MNR)	Oscar Zamora Medinacelli (MNR-FRI)	Luis Serrate, Roy Moroni (APB)	Hormando Vaca Díez (AAI)
	Hugo Oliva (MIR-NM)	Jaime Zubieta (MCSFA)	Humberto Tapia (ASP)	Mario Machicado, Félix Cárdenas (CN)	Félix Vásquez (MOP)	Orlando Ceballos (MBL)
	Evaristo Pairo, Fridolino Durán (AYRA)	Román Loayza, Mirtha Jiménez (MAS)	René Muruchi (AS)	Freddy Soruco (MNR-A3)		

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

El estado de emergencia de los Comités Cívicos de la "media luna" ratificó su resistencia al gobierno porque consideraban que la aprobación de los artículos de la Constitución por mayoría absoluta, clausuraba la posibilidad de viabilizar sus autonomías y los intereses regionales-corporativos en Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando. De todos modos, tanto los cívicos como el gobierno se cuidaron de no llevar sus posturas extremas hasta las últimas consecuencias por temor a perder el control de la situación; finalmente, la incertidumbre sobre si seguir con acciones de hecho o retomar las negociaciones influyó en la Asamblea y retardó la toma de decisiones entre agosto y noviembre de 2006.

La racionalidad política fue entendida como la relación entre las creencias del MAS para aprovechar su mayoría electoral, y sus recursos de poder hasta consolidar los fundamentos políticos apoyados en la refundación estatal, el carácter originario de la Asamblea, y la fuerte visión indigenista que ratificó una influencia importante por medio de las propuestas constitucionales del Pacto de Unidad que aglutinaba a nueve organizaciones campesinas e indígenas con cobertura nacional. La discusión sobre una Asamblea originaria o derivada solamente aumentó el desconcierto en la opinión pública. La Constituyente dio lugar a la siguiente polarización de argumentos:

Tabla 7.
La disyuntiva entre el carácter originario o derivado de la Asamblea Constituyente

Posiciones del MAS, los movimientos sociales, organizaciones campesinas y algunas redes de organizaciones no gubernamentales alineadas con posiciones de izquierda	Posiciones de Podemos, los Comités Cívicos, partidos tradicionales del Congreso y algunos medios de comunicación
Asamblea originaria que otorgue preeminencia a un Estado Plurinacional.	Rechazo del carácter originario de la Asamblea y defensa de los dos tercios para la aprobación del texto constitucional, en sujeción a la Ley de Convocatoria.
Personalidad indígena-andina ancestral en el manejo del poder y sus recursos por medio de los aparatos del Estado.	La insistencia en una mayoría absoluta y el carácter originario de la Asamblea era una amenaza de golpe de Estado.
Valoración del presente como sentido de oportunidad a favor de los pueblos originarios, habiendo obtenido además el apoyo electoral, inclusive de la clase media durante las elecciones generales del 18 de diciembre de 2005 y del 2 de julio de 2006.	Que la Asamblea tenga poder absoluto es un rompimiento con la institucionalidad democrática de los últimos 24 años; por lo tanto, el carácter derivado de la Constituyente representaba la mejor forma de continuidad del régimen democrático representativo.
Valoración del futuro como posibilidad real para prescindir de la oposición denominada "derecha neoliberal". Esta concepción estaba fuertemente impulsada por el Vicepresidente Álvaro García Linera que manifestó a los asambleístas del MAS que "la derecha estaba arrinconada y se podía tranquilamente neutralizarla; si la vieja derecha en sus mejores momentos solamente obtuvo 36% de apoyo electoral e hicieron lo que quisieron con los pactos de gobernabilidad, el MAS y los movimientos sociales con mayoría absoluta estaban en plenas condiciones para ejercer el poder y lograr sus objetivos".	La Asamblea debía circunscribirse únicamente a la producción y aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, razón por la cual su carácter derivado era una forma de ser leal a la democracia y ceñirse a los aspectos jurídico-doctrinarios de la ingeniería constitucional. A esto se sumaba la posición de Podemos a favor de la propiedad privada, su resistencia a una nueva Ley de Reforma Agraria, defendiendo la gran propiedad rural de los terratenientes del oriente.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

El trabajo de la Asamblea durante los primeros tres meses estuvo ampliamente identificado con cinco pautas de acción. Primero, el MAS y Podemos tuvieron una visión demasiado confrontacional. Se atrincheraron en una lógica de dos polos: amigo-enemigo. El jefe nacional de Podemos, Jorge Quiroga en reiteradas ocasiones se refirió al MAS como el "eje del autoritarismo y la manipulación extranjera de Hugo Chávez en

Bolivia". En contrapartida, el Presidente Evo Morales atacó duramente a Podemos, sobre todo luego que el Senado censurara al ex Ministro de Hidrocarburos Andrés Solíz el 23 de agosto de 2006, diciendo: "asesinos, masacradores, vende-patrias", "basura neoliberal", "enemigos históricos".

Segundo, hubo excesiva desconfianza que limitó un clima de acercamiento y el desarrollo de una capacidad para ceder espacios sin temor al fracaso. Tercero, no existió un centro político entre los dos polos identificados con el MAS y Podemos. El líder de la oposición oficial Jorge Quiroga, constantemente fue considerado como moralmente descalificado para construir consensos. Asimismo, el conjunto de sus asambleístas fueron vistos como el reciclaje de ADN, MIR y MNR, así como sus diputados y senadores que directamente aparecían como el viejo orden liberal derrotado en las urnas pero resistente a reconocer el influjo de poder de un indígena como Evo Morales.

Cuarto, algunas actitudes críticas en los asambleístas tuvieron temor de confrontar con el MAS, debido a que no querían ser percibidos como aliados de Podemos por representar a la derecha, desmerecida para tener una oposición democrática.

Por último, hubo demasiado peso de las visiones y experiencias sindicales en la presidenta de la Asamblea y otros dirigentes del MAS que inviabilizaron los acuerdos; por esta razón no fue posible reducir los efectos negativos en las posiciones suma cero. Esto imposibilitó ejecutar varias plenarias, ahondándose la incertidumbre y el cansancio en la opinión pública.

La semana regional del 16 al 24 de septiembre de 2006 fue importante para observar algunas posiciones que permitían visualizar alternativas de solución a la polarización sobre la metodología de votación en el reglamento general de la Constituyente. Algunas negociaciones y propuestas se ordenaron en los siguientes tres niveles.

III. Primero: posición de los movimientos sociales y organizaciones sindicales defensoras de la mayoría absoluta

En esta perspectiva fueron importantes dos eventos. Por un lado, el Tercer Ampliado del Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) en el municipio de Sucre que se realizó en la Federación de Maestros Rurales el sábado 16 de septiembre de 2006. En este encuentro se ratificó la defensa de la mayoría

absoluta siguiendo la "línea correcta planteada por el Vicepresidente". Si bien esta decisión no era nueva, fue importante conocer otros argumentos que surgieron en el ampliado, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

- "Las luchas de los movimientos sociales y las luchas indígenas no podían estar equivocadas; por lo tanto, tampoco era viable que se reconozca la posibilidad de que las minorías tengan la razón en la aprobación de la futura Constitución por dos tercios".
- "La refundación del país y la revolución democrática que buscaba desesperadamente el cambio, también daban la razón a los movimientos sociales y no era políticamente aceptable pensar en que las posiciones políticas de defensa de la mayoría absoluta puedan estar equivocadas".
- "La lucha por una Asamblea Constituyente originaria no debía abandonarse y como los movimientos sociales tenían la razón nunca sería posible ceder ni hacer concesiones. Si había que ir hasta las últimas consecuencias en esta lucha, no existía ningún problema porque, además, el apoyo del pueblo ya se expresó el 18 de diciembre donde los pobres y las clases medias optaron por la mayoría absoluta".
- "Si iban a haber muertos en la lucha del movimiento indígena, éste era el costo del sacrificio hasta lograr la refundación estatal".

El segundo evento fue la Cumbre Social del MAS celebrada en Cochabamba los días 22 y 23 de septiembre de 2006 donde se ratificaron las alternativas propuestas por el Vicepresidente en la conferencia de prensa del 19 de septiembre: a) Aplicación de la mayoría absoluta en la aprobación de todos los artículos de la nueva Constitución y en los informes de las comisiones de la Asamblea. b) Aplicación de los dos tercios para la aprobación del texto final de la Constitución, con la salvedad de que si se empantanaba el proceso, se convocaría inmediatamente a un Referéndum Constitucional. c) En todos los artículos conflictivos, podía abrirse la posibilidad de aplicar una votación por dos tercios, aunque según el Vicepresidente, había que ser "consecuente con la mayoría absoluta" en la medida en que los dos tercios eran sólo un argumento de la derecha para alargar la Asamblea y, en el fondo, bloquearla.

La orientación común de estas decisiones fue la misma que venía desde el 31 de agosto de 2006, razón por la que los asambleístas del MAS optaron constantemente por estrategias de *liquidación del enemigo* a lo largo de su trabajo.

IV. Segundo: posición de los Comités Cívicos de la media luna en torno a los dos tercios

En esta perspectiva, el Comité Cívico de Santa Cruz ratificó los dos tercios como única alternativa de votación en el reglamento; sin embargo, para Guillermo Richter podían hacerse algunas concesiones si se posibilitaba el reconocimiento de las autonomías en la "media luna" a cambio de una Asamblea originaria, e inclusive a cambio de la reelección presidencial[31].

Por otra parte, el Comité Cívico de Defensa de los Intereses de Chuquisaca (CODEINCA), a través de uno de sus negociadores y presidente, Jhon Cava, propuso que sea el Congreso nacional quien emita una interpretación política sobre los alcances del artículo 25 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente para resolver de una vez por todas el sistema de votación.

V. Tercero: posiciones intermedias planteadas por Unidad Nacional

Entre las posiciones intermedias estuvo la de Unidad Nacional (UN), cuyo jefe nacional Samuel Doria Medina planteó la conformación de una Gran Comisión dentro de la Asamblea Constituyente, conformada por la directiva y los jefes de bancada para concertar la votación por dos tercios de aquellos artículos que generaran conflictos. Si no se superaban las diferencias, sugirió convocar a cuantos referéndums sean necesarios para que la sociedad civil se pronuncie con una decisión final.

Al mismo tiempo, en UN había consciencia de la necesidad de evitar una mayor deslegitimación de la Asamblea si persistía la polarización. También hubo claridad sobre la probabilidad de lograr un acercamiento concertado con el MAS, MNR y los partidos pequeños, aislando completamente a Podemos cuya defensa intransigente de los dos tercios puso en riesgo a cada momento todo el proceso constituyente por las amenazas de abandonar definitivamente la Asamblea.

Era importante un pacto inmediato entre septiembre y octubre de 2006, incluso sin Podemos para que la Asamblea no siga desprestigiándose cuando en los hechos ni siquiera había comenzado su trabajo; sin embargo, a pesar de algunos pactos transitorios y fórmulas

[31] La idea de una reelección presidencial como opción legal reconocida en la Constitución, empezó a circular desde muy temprano en el mes de agosto y estuvo permanentemente en las noticias publicadas por los medios de comunicación hasta diciembre de 2006. Sobre esto ver: "El MAS dice que estará ocho años en Palacio"; "El gobierno se fija cuatro objetivos para el año 2007", en: *La Razón*, La Paz, domingo 31 de diciembre de 2006, p. A-22.

intermedias, persistían los problemas políticos de fondo, entre ellos: *no estaba asegurada una autonomía plena para el trabajo de la Asamblea Constituyente*.

La rigidez de Podemos perjudicaba incluso a los Comités Cívicos de la media luna. Por ello era fundamental abrir un canal de comunicación directa entre la directiva de la Asamblea y aquellos Comités. El problema radicaba en que la presidenta Silvia Lazarte no representaba un liderazgo confiable para abrir dicha comunicación, y tampoco permitía que las Vicepresidencias de la Asamblea asumieran el papel de interlocutores explícitos.

El MAS estaba convencido de que los dos tercios eran una imposición de las oligarquías y, por lo tanto, interiorizaba demasiado una visión militar para derrotar al enemigo, sobre todo fruto de las influencias del Vicepresidente.

La aprobación del texto final de la Constitución por dos tercios aparecería como una concesión del MAS, pero existían otras resistencias no explicitadas. Primero, dicha aprobación tenía que atravesar tres instancias: en grande, en detalle y en revisión. El MAS buscaba obviar tales instancias y reivindicar nuevamente la mayoría absoluta que no se aplicaba ni siquiera en la aprobación de una ley ordinaria del Congreso. El gobierno pretendía solucionar el empantanamiento mediante la ejecución del Referéndum Constituyente. En opinión de Jorge Lazarte, "la única salida democrática era discutir la aprobación de la Constitución en grande, detalle y revisión por dos tercios; por lo tanto, era contradictorio buscar una fórmula mixta".

Segundo, si la Asamblea avanzaba con un reglamento donde primaba la mayoría absoluta, se corría el riesgo de seguir adelante sobre la base de malentendidos y supuestos sin aceptación, sobre todo para la aprobación del texto final.

Para Jorge Lazarte, el MAS intentaba conculcar la Constitución por instrucciones del Vicepresidente, para quien no había la posibilidad de respetar los principios democráticos, sino identificar muy bien algunas concesiones provisionales que obedezcan a ciertos movimientos tácticos de carácter autoritario en los cuales también estaba cayendo el mismo Evo Morales.

Las plenarias en la Asamblea Constituyente fueron suspendidas durante la segunda quincena de septiembre de 2006 y existía un frágil equilibrio entre las fuerzas políticas debido al surgimiento de un clima de mayor incertidumbre, confusiones y contradicciones sobre los

acuerdos políticos. Mientras los medios de comunicación sugerían la llegada de un acercamiento entre el MAS y UN de Samuel Doria Medina, así como un pacto con el conjunto de los partidos pequeños al margen de Podemos, las señales en el Colegio Junín eran totalmente diferentes como por ejemplo, la declaración política del Bloque Popular Alternativo.

Mediante una conferencia de prensa se publicó un documento con críticas muy severas en contra del MAS y en rechazo de la injerencia del Poder Ejecutivo en la Asamblea. Este nuevo frente denominado Bloque Popular Alternativo estuvo integrado por algunas fuerzas pequeñas: MOP, ASP, CN y AYRA.

El documento, firmado inicialmente por 15 constituyentes, señalaba explícitamente que la "Asamblea Constituyente no podía ni debía estar subordinada en sus funciones y decisiones a ningún poder constituido", en este marco rechazaron la interferencia del Vicepresidente y parlamentarios del Congreso nacional, la intromisión del Presidente y miembros del Poder Ejecutivo, la intromisión de los prefectos y los Comités Cívicos de la media luna, la orden política de aprobar por "simple mayoría" proveniente de la denominada Cumbre Social de adherentes del MAS, así como se rechazaba las "agresiones, amenazas de simpatizantes y militantes de base del MAS en contra de los constituyentes del bloque popular alternativo".

Estas perspectivas fueron corroboradas por la posición de Willy Padilla, cuarto secretario de la directiva, para quien la defensa de los dos tercios y el rechazo a la mayoría absoluta, no era el resguardo de posiciones personales y políticas de corto plazo, sino la protección del "principio de representatividad de los constituyentes".

Existía consciencia para evitar convertirse en "invitados de piedra" en caso de aprobarse un reglamento y una Constitución por mayoría absoluta, lo cual provocaría que los constituyentes de las fuerzas pequeñas pierdan toda capacidad para responder a sus bases sociales, quedando desactivados sus recursos de pleno derecho en función de plantear reformas.

Para Willy Padilla se hicieron todos los esfuerzos en función de preservar la legitimidad de la Asamblea. Asimismo, se dijo a la directiva que si "fracasaba la concertación al inicio del proceso constituyente, la culpa sería del MAS; pero si fracasaba el consenso durante el trabajo para lograr los dos tercios en el trabajo de las comisiones y las discusiones de contenido, la culpa sería enteramente de todas las minorías".

Es importante considerar la enfática afirmación del Bloque Popular cuando indicaba: "rechazamos las agresiones, amenazas de simpatizantes o militantes de base del MAS". Esto obedecía a experiencias difíciles de algunos constituyentes de CN, UN, AYRA y MOP que durante los diálogos de la semana regional en sus circunscripciones habían sido intimidados con el uso de castigos en un terreno abonado por consignas del MAS, con el objetivo de viabilizar el apoyo de la mayoría absoluta, especialmente en la ciudad de El Alto.

Algunas voces críticas dentro del MAS consideraban que "había una actitud innecesariamente autoritaria". Por último, lo que molestó a las fuerzas pequeñas y afectó la llegada de consensos, fueron las siguientes señales políticas: por una parte, las declaraciones de Evo Morales oponiéndose a la inmunidad para los constituyentes; por otra, las posturas de algunos negociadores del MAS donde se apoyaba la existencia de un acuerdo con UN y MNR. A esto se sumó la ausencia de una clara línea política de parte del gobierno para evitar contradicciones y respetar el carácter autónomo de la Asamblea.

VI. Contradicciones en la estrategia del MAS

Existió mucha preocupación en los asambleístas del MAS sobre el restablecimiento de las plenarias y el comportamiento contradictorio de las estrategias de negociación. Para los asambleístas profesionales e intelectuales del MAS, el Poder Ejecutivo estaba incurriendo en varios errores.

Primero, la mayoría absoluta debería ser defendida sin necesidad de ninguna negociación con el MNR, UN y las fuerzas pequeñas. Esta fue la postura única de la cúpula del MAS, mientras que los intelectuales postulaban la posibilidad de flexibilizar estrategias para aceptar los dos tercios aunque con múltiples dubitaciones que terminaron por dar a la mayoría absoluta una fuerza extraordinaria.

Segundo, la mayoría absoluta nunca fue utilizada para cuestionar la elección de los prefectos y su posterior posesión después de las elecciones del 18 de diciembre de 2005, siendo así que Evo Morales podía oponerse. Para los asambleístas críticos dentro del MAS, la elección de prefectos era ilegal pues no estaba reconocida en la Constitución de 2004, siendo más bien una concesión del ex presidente Carlos D. Mesa al ser doblegado por las oligarquías cruceñas; por esta razón Evo Morales debió tomar otra decisión respecto a las prefecturas pero no lo hizo, aún a pesar de su mayoría absoluta en las elecciones presidenciales.

Tercero, la mayoría absoluta tampoco fue utilizada para evitar el referéndum autonómico, cuyos resultados en la "media luna" fueron luego rechazados por el gobierno y los parlamentarios del MAS.

Cuarto, el argumento de la mayoría absoluta no funcionó en el Congreso para la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, que finalmente fue aprobada por dos tercios. La misma estructura de la Ley de Convocatoria no permitía que ninguna fuerza política obtuviera por sí sola dos tercios. Inclusive si el MAS hubiera ganado en los nueve departamentos con representantes pluri y uninominales, tampoco lograba dos tercios porque la Ley le hubiera reconocido sólo 150 constituyentes. Los dos tercios requerían un total de 170 asambleístas, lo cual fomentaba la generación de acercamientos entre las diferentes organizaciones políticas, sean grandes o pequeñas.

Por lo tanto, el MAS debía ceder espacios para salvar la credibilidad de la Asamblea y conciliar los dos tercios; sin embargo, hubo indicios sobre el asesoramiento de Roberto Viciano y José Luis Martínez, ambos españoles, miembros del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) vinculado a la Universidad de Valencia y ex consejeros de Hugo Chávez en Venezuela. Estos personajes influenciaron en Evo Morales, quien al mismo tiempo ni siquiera estaba plenamente informado sobre la situación política cotidiana y el estado de las negociaciones en Sucre.

Viciano fue sindicado de haber intentado intervenir en la campaña del ex candidato presidencial Ollanta Humala en Perú. Al respecto, el periódico *El Universal* de Venezuela afirmaba el 2 de enero de 2006 que Roberto Viciano estuvo relacionado con el gobierno de Hugo Chávez y había conversado con Humala durante la toma de posesión de Evo Morales cuando una delegación venezolana asistió a la investidura de Morales en enero de 2006.

Según un asambleísta del MAS, Viciano trabajó en la ciudad de La Paz y expresó en reiteradas ocasiones que una "asamblea originaria y revolucionaria sólo podía prosperar mientras triunfe la mayoría absoluta". Sin embargo, para algunos constituyentes masistas, dirigentes como Álvaro García, Juan Ramón Quintana, Héctor Arce, José Luis Gutiérrez Sardán y Santos Ramírez "se equivocaron por dar cabida a una estrategia transitoria con la mayoría absoluta, en lugar de trabajar por un proyecto político maduro". En la evaluación política de muchos masistas, los problemas de la Asamblea Constituyente se expresaban también en una *crisis de gobierno* y lamentaban cierta debilidad en algunas decisiones políticas importantes, como ser: las políticas de nacionalización, reforma agraria, educación e inversión extranjera directa.

La nacionalización de los hidrocarburos no poseía un rumbo más definido luego de la renuncia de Andrés Solíz Rada, lo cual fue muy sentido por los constituyentes nacionalistas. La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) estuvo sometida a demasiados conflictos e indecisiones. La reforma educativa también carecía de consenso.

Hubo demasiadas indefiniciones sobre la modernización y cambios en la estructura del impuesto complementario a la minería, pues las pugnas entre la gran minería, los mineros medianos, COMIBOL y cooperativistas, terminaron en una profunda falta de visión de largo plazo entre las posibilidades del Estado y la necesidad de diseñar políticas públicas adaptadas a las influencias del mercado internacional.

Así regresaron varias estrategias neoliberales con la firma de un contrato de concesiones con la empresa hindú Jindal Steel & Power para la explotación del hierro en el Mutún; en opinión de diferentes especialistas, las condiciones de operación de Jindal significaban un enorme costo para el Estado boliviano pues aunque el gobierno de Morales anunció que Jindal debía pagar 5 dólares por millar de metros cúbicos, los negociadores del Ministerio de Hidrocarburos llegaron a sostener que dicho precio podía rebajar a 2,5 dólares por millar de metros cúbicos, hecho que representaba una subvención estatal y una reducción de regalías para las regiones productoras entre $US 99,7 y 179,5 millones anuales, todo porque Jindal debía obtener su tasa de retorno del 20%; además, durante el proceso se vulneraría el supuesto objetivo de la Ley de Hidrocarburos y de la nacionalización de maximizar la participación, los ingresos y beneficios para el país y el Estado.

Asimismo, las declaraciones del nuevo Ministro de Hidrocarburos Carlos Villegas, en octubre de 2006 públicamente propusieron que la transnacional española REPSOL reactivara el proyecto Pacific LNG, que había sido duramente cuestionado en el pasado durante las negociaciones secretas con Chile realizadas por los ex presidentes Jorge Quiroga y Gonzalo Sánchez de Lozada entre los años 2001 y 2002.

La refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) quedó destruida por completo con el escándalo de corrupción por más de 70 millones de dólares que involucraban directamente al ex presidente de la petrolera, Santos Ramírez a comienzos del año 2009. Su liderazgo también fracasó, demostrando claramente que el clientelismo, favoritismos e incompetencia gerencial caracterizaban al MAS y a los dirigentes de izquierda que disfrazaban sus inclinaciones delincuenciales con el discurso del cambio revolucionario, jamás logrado.

En el escenario de los medios de comunicación, Canal 7 y la Agencia Boliviana de Información (ABI) llevaron a cabo una *guerra mediática* para desprestigiar a Podemos. El trabajo estuvo coordinado por la cadena de influencias que articulaba Sucre, La Paz (Canal 7), otras regiones del país con corresponsalías de ABI y la red de radios populares que el MAS instaló con financiamiento venezolano. El temor de muchos intelectuales masistas fue que este camino podía desgastar al partido posibilitando una probable derrota durante el Referéndum Constituyente al final de la Asamblea. En contrapartida, los canales privados de televisión como la Red Unitel, ATB y Periodistas Asociados de Televisión (PAT), atizaron el fuego con posiciones a favor de los dos tercios pero colocando en segundo plano las prácticas obstaculizadoras de Podemos.

VII. Abstención de Podemos

Tesis Tercera: La estrategia de abstencionismo del principal partido de oposición, Podemos, representó una alternativa muy coyuntural y débil que mantuvo intacta la polarización, pues sirvió para reforzar una conducta que también se resistía a concertar con el MAS, razón por la que cansó a la misma oposición y avivó nuevos frentes de confrontación por fuera de la Asamblea.

Luego de la aprobación del artículo primero de reglamento general de la Asamblea Constituyente el 28 de septiembre, se restableció la sesión plenaria el martes 3 de octubre de 2006 con importantes acuerdos y asomos de reconciliación positiva. Hubo un acercamiento entre el MAS, UN, MNR y algunas fuerzas pequeñas como AYRA, CN, MOP y ASP con lo que se aprobó por dos tercios los once primeros artículos del reglamento. En contraposición, apareció con fuerza el abstencionismo de Podemos.

Retornó a la Asamblea el constituyente Román Loayza, que con un discurso de unidad y emotividad influyó positivamente en beneficio de las deliberaciones. Inclusive el constituyente Cleto Pérez convocó a todos los asambleístas para que se abracen mutuamente lo cual, a pesar de durar poco tiempo, propició un nuevo ambiente de fraternidad.

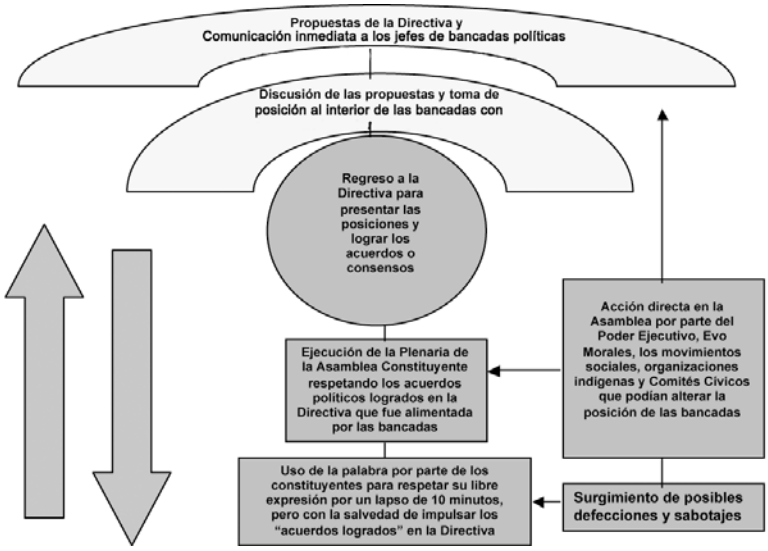
Existía la posibilidad de viabilizar un sistema mixto de votación sobre la base de las siguientes tendencias: mayoría absoluta para la aprobación de los informes de comisiones; dos tercios para la aprobación en grande del texto final de la Constitución; y surgimiento de los dos tercios para la aprobación del "Reglamento General de Debates de la Asamblea".

Aunque existía un clima de incertidumbre entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2006, la directiva de la Asamblea fue logrando el consenso para salvar la legitimidad de todo el proceso. Las principales fuerzas políticas que llevaron adelante algún tipo de propuestas como el MAS, MNR y UN habían tomado la decisión de avanzar sin Podemos.

Minutos antes de la plenaria del 3 de octubre de 2006, toda la bancada de Podemos estaba reunida con el Defensor del Pueblo Waldo Albarracín para expresarle su negativa a seguir adelante con la aprobación de un reglamento considerado ilegal y un mecanismo de votación sustentado solamente en la mayoría absoluta. Al mismo tiempo, Podemos tomó la decisión de abstenerse por completo durante la votación de los artículos 2 al 12 del reglamento; con esta estrategia no quería mostrar una actitud radical de abandono completo de la Asamblea, pero tampoco modificaba sus posiciones duras a favor de los dos tercios.

Las negociaciones políticas se llevaron adelante con un apreciable trabajo de la directiva de la Asamblea, incluso al margen de diferentes influencias externas, ya sea que éstas provengan del Poder Ejecutivo, los Comités Cívicos de la "media luna" u otro tipo de liderazgos fuertes. La directiva normalmente trabajaba entre doce y quince horas diarias. El trayecto de las negociaciones entre septiembre y diciembre de 2006 se resume de la siguiente manera:

Gráfico 8.
Trayecto de las negociaciones previsto por la directiva de la Asamblea



Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Hasta el lunes 2 de octubre de 2006 todavía existían problemas para un acercamiento entre el MAS y el MNR debido a tres puntos de discordia. Primero, cuando se discutía entre toda la bancada del MAS la posibilidad de una aproximación, algunas mujeres constituyentes de la ciudad del Alto comenzaban a llorar al recordar las muertes del 13 al 17 de octubre de 2003, lo cual generaba un ambiente emocional difícil que provocaba reacciones adversas al consenso. Asimismo, el MAS quería un acuerdo transitorio sobre las reglas para el cuidado de las formalidades en la Asamblea y rechazaba abiertamente un "pacto político de gobernabilidad" que era descartado de antemano.

Segundo, el Ampliado Ordinario de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) celebrado en Sucre el lunes 2 de octubre de 2006, ratificó la negativa a cualquier apertura de negociación con las fuerzas de "derecha y neo-coloniales"; de esta manera el ampliado defendió una vez más la aplicación de la mayoría absoluta en beneficio de una refundación originaria de todo el Estado. Sin embargo, algo que matizó esta posición fue la declaración del Presidente Evo Morales el domingo primero de octubre de 2006 donde afirmó que la mayoría absoluta "no era suficiente".

Tercero, dentro del MAS existía demasiada dispersión, de tal manera que hubo diversas contraposiciones entre las directrices políticas del Presidente, el Poder Ejecutivo y el nacimiento de sugerencias para defender una "mayor autonomía de los constituyentes". A muchos masistas les dolía ser calificados todo el tiempo como ovejas o ignorantes, aunque esto no permitió que se adquiriera mayor personalidad para plantear estrategias propias.

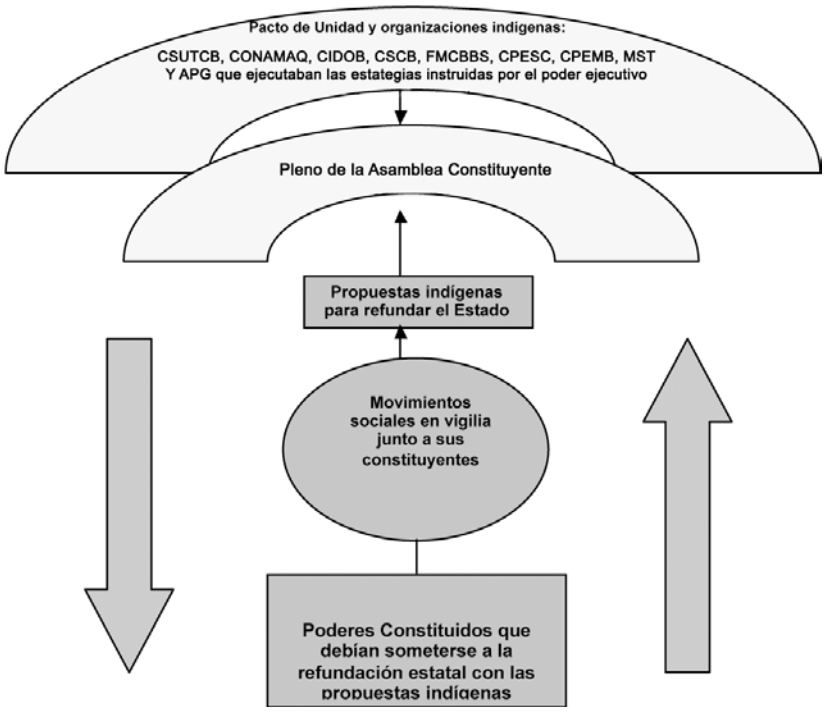
Las decisiones de otras fuerzas políticas como UN y MNR para concertar con el MAS mostraron las siguientes orientaciones. En Unidad Nacional (UN), la aparición de tres votos a favor de la Asamblea Constituyente como originaria el 28 de septiembre de 2006, apartándose de las determinaciones del jefe nacional Samuel Doria Medina, obedecieron a un cálculo pragmático donde Ángel Villacorta y otros constituyentes del Alto optaron por un acercamiento hacia el MAS por temor a ser víctimas de conflictos con sectores radicales de aquélla ciudad. Para Jorge Lazarte, "entre el temor, pragmatismo y fragmentación partidaria se tomaban decisiones contradictorias"; por esto, Unidad Nacional pudo haberse visto obligada a llevar adelante un reglamento donde se reduzcan las amenazas para el liderazgo personal de algunos constituyentes que estaban valorando ciertas consecuencias en el futuro.

En el MNR, las declaraciones de Guillermo Richter el domingo primero de octubre manifestando que a "él no le disgustaría que a finales del año 2007 se convoque a elecciones presidenciales, prefecturales y municipales", tendían a posicionar su partido como una opción de poder, razón por la cual también valía la pena un cálculo pragmático para acercarse al MAS, aprobar el reglamento, tratar de influir en algunas comisiones y apostar por un referéndum constituyente donde, posiblemente, se reduciría el apoyo electoral a favor del MAS.

En el resto de las fuerzas pequeñas como AYRA, CN, MOP, AS y ASP se había logrado un acuerdo con el MAS sobre la base de una participación en algunas comisiones. Asimismo, Samuel Doria Medina criticaba el hecho de que en las negociaciones se planteaban ofertas de empleo para algunos allegados.

El proceso político de la Asamblea Constituyente visto por las organizaciones campesinas e indígenas seguía la siguiente dirección:

Gráfico 9.
Trayecto de las negociaciones para las organizaciones indígenas y campesinas



Fuente: Franco Gamboa, 2008.

La aprobación del reglamento general en la Asamblea Constituyente se caracterizó por tres aspectos importantes. Primero, el aislamiento de los 60 constituyentes de Podemos que mantuvieron una firme decisión en torno a la abstención y cuestionamiento a la aprobación del artículo primero que definía el carácter originario de la Asamblea.

Segundo, la llegada a Sucre de Evo Morales el 4 de octubre de 2006 para definir la futura conformación de un Comité de Coordinación Técnico-Político de doce personas con el objetivo de redactar la propuesta de Constitución del MAS. Una vez más, dicho equipo estaba dirigido por el Ministerio de la Presidencia y los asesores de confianza del Presidente.

Tercero, las negociaciones al interior de todas las bancadas políticas para organizar y decidir las comisiones de la Asamblea, no solamente mostraron problemas en torno a quiénes se harían cargo de diferentes presidencias y vicepresidencias, sino que descubrían demasiada dispersión y obstáculos de proyección futura sobre los contenidos de la Constitución; en otras palabras, no existía claridad sobre cómo se trabajaría, sistematizaría información, ni cómo se presentarían propuestas coherentes que tuvieran visiones homogéneas.

Las razones que explicaban el abstencionismo de Podemos se ordenan de la siguiente manera. Se podía asistir normalmente a las reuniones de la directiva junto con los jefes de bancada y estar presentes en las plenarias de la Asamblea, pero expresar un total rechazo a la actitud del MAS por haber aprobado el carácter originario de la Constituyente, lo cual era interpretado como un atentado contra la institucionalidad democrática y el conjunto de los poderes constituidos como el Congreso de la República y el Poder Judicial.

Podemos tenía consciencia de caer en un auto-aislamiento en los diferentes debates mientras duraba el tratamiento del reglamento; sin embargo, confiaba en que su decisión podía ir ganando apoyo paulatino en la opinión pública, los medios de comunicación y los Comités Cívicos de la "media luna" que representaban su salvaguarda y recurso de poder por fuera de la Asamblea para enfrentar al MAS.

En opinión del asambleísta Carlos Alberto Goitia, uno de los principales asesores jurídicos de Podemos, "si el aislamiento era el precio a pagar por ser democrático y defensor del Estado de derecho, entonces la abstención estaba plenamente justificada; además, el carácter originario de la Asamblea estaba inclusive preocupando a cerca de 30 diputados del mismo MAS por un eventual cierre del Congreso en el futuro o el cese del equilibrio de poderes en Bolivia".

Empero, cuando se preguntaba a los constituyentes de Podemos sobre los procedimientos legales para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional o la Corte Suprema sobre la ilegalidad del artículo primero del reglamento, no había respuestas claras sino dudas sobre la efectividad de una oposición más radical. Goitia y Rubén Darío Cuellar, jefe de bancada, simplemente manifestaban que si no podían viabilizarse los canales formales de la justicia boliviana, recurrirían a instituciones internacionales aunque sin especificar cuáles ni cómo se iniciarían los trámites.

En criterio de Goitia, "tampoco se quería llevar a cabo un proceso judicial para bloquear el artículo primero por el temor de convertir los recursos legales en un arma de doble filo que desprestigie a Podemos como una fuerza de oposición intransigente; nadie buscaba inviabilizar la Asamblea y por esta razón, la estrategia más razonable era el abstencionismo".

Finalmente, Podemos mostraba ciertas ambigüedades durante los debates en la Asamblea que se evidenció en lo siguiente. Por un lado, sobrevino preocupación e interés para enriquecer los debates, mejorar los artículos y ser parte del proceso de análisis del reglamento. Muchos constituyentes manifestaban su opinión sobre cómo corregir o perfeccionar los contenidos en cada votación, aunque la disciplina partidaria luego los obligaba a abstenerse.

Por otra parte, el regreso de Román Loayza a la Asamblea fue bien recibido por Podemos y representó una ventana de oportunidad para la construcción de consensos, aunque prosiguió la desconfianza con respecto al MAS y al liderazgo del Presidente Evo Morales.

Asimismo, existía bastante crítica y resistencia por parte de los constituyentes de Podemos hacia las intervenciones públicas del senador Carlos Börth, que en diferentes declaraciones planteó algunas sugerencias de carácter legal y constitucional. Para Goitia, "Börth no estaba capacitado para estas tareas y en reiteradas oportunidades se le indicó que deje trabajar autónomamente a los asambleístas sino quería ser desautorizado". De cualquier manera, la preocupación continuaba por la influencia de Börth sobre el líder nacional Jorge Quiroga.

Finalmente, había inseguridad sobre la efectividad política de Mauricio Paz como segundo vicepresidente de la Asamblea y sobre la jefatura de bancada de Cuéllar, que si bien gozaban de aceptación, no expresaban la solidez de liderazgo que Podemos esperaba para reposicionar su influencia como oposición respetable. Algunos constituyentes de Pode-

mos estaban dispuestos a aceptar el carácter originario de la Asamblea, pero a condición de que el tratamiento de la Constitución sea pactado por dos tercios; sin embargo, no hubo definiciones de largo plazo. Podemos no tenía una clara conciencia sobre la incorporación de las demandas indígenas en las futuras reformas políticas e institucionales. De aquí que no se planteaba la posibilidad de concertar con el Pacto de Unidad y las organizaciones campesinas.

VIII. La comisión técnico-política del Presidente Morales y la conformación de comisiones

El 4 de octubre de 2006, Evo Morales se reunió con los dirigentes campesinos e indígenas del Pacto de Unidad para orientar las futuras líneas del MAS sobre comisiones de trabajo en la Asamblea y la redacción de un proyecto de Constitución Política. Sus principales determinaciones fueron seis puntos.

Primero, conformar una comisión integrada por 12 personas: 4 representantes de la bancada constituyente del MAS, 4 del Pacto de Unidad y 4 del Ministerio de la Presidencia. La coordinación política estaría a cargo de Héctor Arce, Viceministro de Coordinación Gubernamental. Algunos constituyentes del MAS no vieron con buenos ojos una nueva participación del Ministerio de la Presidencia.

Segundo, Isaac Ávalos, secretario ejecutivo de la Central Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), generó malestar en algunos constituyentes del MAS que asistieron a la reunión porque afirmó enfático: "los asambleístas no son nada sin el apoyo del Pacto de Unidad y los movimientos sociales"; por esta razón se determinó que la Constituyente siga alineándose detrás de la vigilancia de los movimientos indígenas que representaban un factor de poder, tanto para Evo Morales como para enfrentar los embates de la "media luna".

Tercero, el acercamiento con el MNR y UN se mantenía como una alternativa a la mano por la oportunidad política de conseguir los dos tercios y la necesidad de seguir encerrando a Podemos en el abstencionismo para que éstos se desgasten sin un enfrentamiento abierto con el MAS.

Cuarto, el Pacto de Unidad se hizo cargo de las respuestas políticas contra la Corte Suprema que consideró a la Constituyente como derivada y no como un *poder originario*. Ade-

más, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) realizaría un juicio a los Comités Cívicos de la media luna que declararon un eventual desacato a la futura Constitución. El juicio sería por los delitos de sedición, conspiración – porque los cívicos estarían tramando de forma pública la desestabilización del gobierno – y por atribuirse los derechos del pueblo en condiciones ilegales.

Quinto, el Presidente Morales calificó la negativa de la Corte Suprema para aceptar el carácter originario de la Constituyente, como "sospechosa y una respuesta de las estructuras corroídas del Estado neo-colonial; además, si la derecha con el *gonismo* se atrevió a descabezar a la Corte Suprema para aprobar la Ley de Capitalización con la defenestración de su presidente Edgar Oblitas, por qué no se podía pensar en hacer desaparecer a la Suprema con un gobierno legítimo que tenía el apoyo de la mayoría absoluta".

Sexto, el MAS insistía en que el Poder Judicial no ejerza control alguno, ni interponga un recurso o procedimiento legal en contra de la Asamblea Constituyente que representaba una institucionalidad plenipotenciaria.

El tratamiento del artículo referido a la "Conformación de la Directiva" del reglamento general, así como la distribución de comisiones iba a realizarse en la semana del 9 al 13 de octubre de 2006, pero ninguna de las bancadas logró un acuerdo específico y uniforme sobre la estructura de aquéllas, ni interna ni externamente, pues tampoco existía algo explícito entre el MAS y sus aliados. Es por esto que el asambleísta Raúl Prada afirmó que "había mucho desorden sobre lo que se quería y cómo producir contenidos sólidos de acuerdo con el mandato de las bases y las necesidades de refundación estatal".

A esto debe agregarse la complicada tarea que significaba articular diferentes niveles de instrucción y experiencias profesionales de todos los constituyentes, especialmente dentro de la bancada del MAS, así como el relativo desinterés o notorio desconocimiento sobre las características jurídicas que se requerían para la redacción específica de la Constitución.

Si bien se tenía consciencia sobre la necesidad de lograr una mayor capacitación en aspectos constitucionales y contenidos jurídicos, también hubo una fuerte ola anti-intelectualista expresada por muchos constituyentes para quienes la Asamblea era un "hecho político" que se relacionaba con el manejo del poder e imposición de nuevas visiones, antes que con las formalidades institucionales o conocimientos calificados como convencionales.

Para los asambleístas indígenas y con bajo nivel de educación del MAS, el conocimiento especializado para redactar la Constitución no representaba un dato relevante, actitud que desembocó en el rechazo de todo consejo informado y en una actitud infantil de total irresponsabilidad porque la arrogancia de los asambleístas indígenas los empujó hacia la confusión y el enfrentamiento con sus propios compañeros de clase media.

En la semana del 9 al 13 de octubre de 2006, el proceso político de la Asamblea Constituyente ingresó una vez más en un periodo de indefiniciones debido a la lenta dinámica de las negociaciones entre las diferentes bancadas y la directiva, así como fruto de los conflictos sociales que tuvieron lugar en la mina Huanuni. Estos problemas afectaron la agenda política de la Asamblea y postergaron el tratamiento de la conformación de comisiones junto con el sistema de votación que continuó polarizado entre la mayoría absoluta y los dos tercios.

El logro de dos tercios con más de 170 votos que fueron una característica para la aprobación de los artículos 2 al 12 del reglamento general, se redujo progresivamente en la aprobación de los artículos 47 hacia adelante, además de postergarse el tratamiento de otros cinco por falta de consensos entre las bancadas y los criterios dispares de redacción en la directiva.

Si bien las plenarias fueron consecutivas entre el lunes 9 y el jueves 12 de octubre, las deliberaciones se caracterizaron por una serie de discursos de denuncia donde se repetían diferentes consignas partidarias; esto causó la crítica de los medios de comunicación y algunos sectores de la opinión pública que acusaron a la Asamblea de ser un escenario encerrado en intervenciones superfluas, diletantes y propuestas contradictorias para demorar el tratamiento de fondo sobre los contenidos genuinos de la Constitución.

El enfrentamiento entre los mineros de Huanuni[32] y el día de la mujer marcaron los discursos políticos con un matiz fuertemente ideológico, pero la polarización entre el MAS y Podemos rebrotó con motivo del aniversario de los 24 años de democracia en Bolivia el 10 de octubre de 2006, y el carácter originario de la Asamblea con posiciones indigenistas para el 12 de octubre, aniversario del descubrimiento de América en 1492.

[32] El enfrentamiento armado fue entre mineros de la histórica Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y cooperativistas para controlar la riqueza del cerro Posoconi, lo cual dejó 16 muertos en Huanuni. El gobierno dejó subir la tensión por diez días y al final el Vicepresidente Álvaro García afirmó públicamente que enviaría ataúdes antes que ceder a las presiones de los mineros cooperativistas. Dramáticamente, los ataúdes salieron de Huanuni como la prueba doliente de una negociación fracasada. El gobierno finalmente cambió al Ministro de Minería y decidió contratar como obreros de planta en COMIBOL a cerca de 4000 mil cooperativistas. Desafortunadamente, el conflicto con los mineros cooperativistas permaneció sin cambios hasta febrero de 2007, cuando irrumpieron a dinamitazos en La Paz, logrando una vez más que el gobierno retrocediera para reducir al mínimo sus impuestos. Cf. "Militarizan Huanuni", *Correo del Sur*, Sucre, 2 de febrero de 2007, p. 10.

Todas las alocuciones muchas veces fueron extenuantes, provocando que los constituyentes abandonen el hemiciclo por fatiga y haciendo que no exista coherencia en los análisis presentados, lo cual tendía a devaluar notablemente el valor de las argumentaciones. El jefe de bancada de Podemos Rubén Darío Cuellar intentó justificar la excesiva discursividad diciendo que "la Asamblea era básicamente parlamentaria y deliberativa porque esas eran sus funciones principales; por lo tanto, nuestro trabajo consistía en hablar", en clara alusión a varios intentos de los medios de comunicación por desprestigiar el uso de la palabra en las plenarias.

En el fondo, ni el MAS ni Podemos tenían propuestas constitucionales que valía la pena discutir como novedades históricas y predisposición racional para una reconciliación nacional. Por un lado, era falso que el MAS tuviera ya redactado el texto constitucional y estuviera escondido en algún cajón del despacho presidencial, todo lo contrario pues la gran mayoría de los asambleístas no sabían qué hacer; por otro lado, Podemos afirmaba tener una Constitución ya terminada, lo cual era cierto aunque el texto representaba prácticamente lo mismo que la Constitución de 2004, ningún cambio estructural, reformismos superficiales y una meta concreta: no hacerse aplastar por el MAS y entrabar el proceso hasta el cansancio.

Un aspecto judicial y político que también generó tensión, fue la consulta que hiciera el constituyente del MNR, Freddy Ibáñez ante la Corte Suprema, solicitando que ésta pregunte formalmente al Tribunal Constitucional sobre la legalidad del artículo primero del reglamento: la Asamblea "originaria". Esto mostró una vez más que podían surgir múltiples vacíos jurídicos para equilibrar las relaciones entre la Constituyente y el conjunto de los poderes vigentes del Estado; si bien para el MAS dichas acciones se resolvían rápidamente al considerar a la Asamblea como plenipotenciaria y por encima de los poderes constituidos, la resolución de controversias y arbitrajes del proceso constituyente exigía la participación de otros órganos estatales, en caso que los consensos se estancaran fruto de las polarizaciones políticas.

Capítulo 2.

El camino hacia diferentes enredos

I. Las dificultades para formar comisiones

Los principales problemas para tomar decisiones sobre la conformación de comisiones giraban en torno a lo siguiente. El número de las mismas. A pesar de que el reglamento general aprobado en grande preveía establecer 17 comisiones, el propio Evo Morales y las bancadas minoritarias declararon la posibilidad de incrementarlas a 21 e inclusive a 25. Para el asambleísta Jorge Lazarte de UN, las comisiones debían reducirse a lo mínimo posible, por ejemplo a 12.

El criterio básico exigía preguntarse qué debía tener una Constitución, no cuántas comisiones organizar para dar cabida a que ingresen o no ingresen, dirijan o no dirijan las agrupaciones o partidos. A esto se agregaron algunas presiones sociales provenientes del Pacto de Unidad y de las regiones que pretendían convertir en comisiones sus temas particulares relacionados con tierra, territorio, autonomías, diversos regímenes económicos y una posible comisión especial denominada "Juicio Político al Estado" planteada por Félix Cárdenas de Concertación Nacional (CN) que también podía ser parte de la "comisión visión de país".

El control de la mayoría de comisiones para "posicionar" un proyecto político hegemónico provino del MAS y estuvo directamente relacionada con la decisión de aprobar los artículos de la Constitución por mayoría absoluta. Al interior de esta bancada tampoco existieron criterios homogéneos por lo difícil que se hizo la gestión organizacional para distribuir constituyentes según sus orientaciones políticas, regionales y personales. Según Raúl Prada, "fue en estos momentos donde pudo comprobarse que los dos tercios o la mayoría absoluta no constituían aspectos neurálgicos para la Asamblea, sino la estructuración de temas, comisiones y una disciplina coherente para evitar que la gente se harte del proceso".

Para Ricardo Pol de Unidad Nacional (UN), "los nombres de las comisiones no de-

bían especificar temas, con el objetivo de no ideologizar ni partidizar las comisiones. Se debía partir de la identificación de nombres genéricos y luego desprender las comisiones correspondientes". En esta misma línea estaba Guillermo Richter, jefe de bancada del MNR que criticó el hecho de no estar tocando los temas de fondo, sino sólo declarar pronunciamientos respecto a temas como la democracia, la mujer o Huanuni. Richter indicó que "se complicaba el avance en torno a las comisiones al surgir un sobre-dimensionamiento para analizar los temas coyunturales".

En la visión de Podemos, la directiva era quien no quería tratar las propuestas presentadas por las distintas fuerzas, sino hasta que el MAS como partido de gobierno superara algunos conflictos políticos que amenazaban su estabilidad como la crisis en Huanuni. Rubén Darío Cuellar presentó una propuesta para conformar 19 comisiones; por otra parte, el gran número de asambleístas causaba problemas de organización práctica. Cuéllar consideraba que "una vez más era el enfoque de la Ley de Convocatoria el que retrasaba la organización y las negociaciones por el número de constituyentes (255), mientras que el gobierno tampoco tenía respuestas factibles en el momento de avanzar en aspectos concretos sobre el número y composición de las comisiones".

Para muchos, las comisiones debían decidirse por medio de los jefes políticos nacionales como Evo Morales, Jorge Quiroga, Samuel Doria Medina y otros; sin embargo, para los constituyentes del MAS, el gobierno desestimó cualquier acercamiento por considerar que los senadores de Podemos estaban orquestando la desestabilización del gobierno con motivo del convenio de cooperación militar entre Bolivia y Venezuela, así como por la situación de violencia en Huanuni.

Finalmente, el problema de las autonomías se levantó como uno de los principales factores de disputa para organizar las comisiones, incluso por encima de los temas relacionados con la tierra e hidrocarburos. Raúl Prada, los constituyentes del CONAMAQ y autonomistas de Santa Cruz insertaron el debate, razón por la cual existieron muchas complicaciones en torno al carácter y profundidad de este tipo de reformas estatales donde se mezclaban las posiciones a favor de autonomías provinciales, indígenas, municipales y un conjunto de enfoques descentralizadores demasiado improvisados.

Los jefes de las bancadas del MAS, Mirtha Jiménez y Guillermo Richter del MNR, coincidieron en que la Constituyente debía reconocer las autonomías para los departamentos donde ganó el ***sí*** en la consulta del 2 de julio de 2006. Estas afirmaciones comenzaron a

ganar respaldo entre algunos asambleístas de la oposición y el oficialismo, apoyándose una especie de "fórmula mixta" de gobiernos autónomos en Tarija, Beni, Santa Cruz y Pando, y estructuras unitarias con descentralización limitada en los restantes cinco departamentos.

Durante la semana del 23 al 27 de octubre de 2006, las previsiones positivas para terminar con la discusión del reglamento y las diferentes comisiones de trabajo no pudieron cumplirse favorablemente. Los problemas que evitaron el avance hacia una definición clara, esta vez tenían que ver con los debates sobre el desafuero de los asambleístas.

Primero, surgieron obstáculos en las negociaciones respecto a la organización previa de representaciones departamentales, es decir, en el armado de las brigadas regionales que tendieron a seguir una lógica similar a la del Congreso donde las principales fuerzas políticas buscaban el control de las presidencias, con el objetivo de canalizar mejor las demandas y los principales mandatos provenientes de cada departamento.

Segundo, la bancada del MAS no terminó de organizar sus propuestas sobre el número, estructura y alcances de las comisiones. En primera instancia plantearon 21 comisiones y en algún momento pensaron en 23. Esto causó la reacción de Podemos y UN que calificaron la falta de decisión del MAS como una estrategia sujeta demasiado al *cuoteo* para ofrecer dádivas a las fuerzas pequeñas del Bloque Popular Alternativo.

Incluso al interior de este bloque, Félix Cárdenas de Concertación Nacional (CN) criticó el hecho de invertir mucho tiempo en la satisfacción de peticiones políticas. "Las discusiones sobre cómo estructurar las brigadas departamentales – dijo Cárdenas – no tienen sentido porque son un remedo del Parlamento, cuando el MAS debía orientarse hacia un trabajo con los movimientos sociales". Asimismo, Raúl Prada, constituyente del MAS afirmó que "anteponer los intereses de las bancadas regionales y elegir una directiva en su interior significaba asumir el viejo estratagema del cuoteo; el MAS ya no era el mismo pues existía una enorme fatiga donde la mayoría estaba cansada de ser levanta manos, lo cual eliminaba toda posibilidad de deliberación política y encerraba el trabajo en una parcelación desesperante".

Tercero, aparecieron una vez más los conflictos interpretativos en torno al carácter originario de la Asamblea Constituyente con el artículo 90 sobre el desafuero de los asambleístas, pues los acuerdos iniciales buscaban convertir a una Comisión de Ética y Justicia, así

como a la misma Asamblea, en una especie de "tribunales transitorios" para evitar que intervengan, tanto el Fiscal General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia, que son las instituciones reconocidas por la Constitución de 2004 para tramitar el desafuero en el caso de los parlamentarios del Congreso.

La negativa para someterse a los poderes constituidos fue defendida profundamente por el MAS y algunos integrantes del Bloque Popular, aunque tampoco pudieron compatibilizar el desafuero con la economía jurídica vigente y la institucionalidad en funciones.

Los planteamientos del artículo 90 sobre el desafuero no eran legalmente sustentables. En este sentido, su discusión fue diferida pero permaneció una incertidumbre sobre cómo interpretar el carácter originario de la Asamblea, tanto desde el punto de vista político como jurídico.

El texto diferido del artículo 90 planteaba que la solicitud de desafuero debía ser promovida por un juez cautelar a través de las Cortes de Distrito. El pedido se dirigiría a la Presidenta de la Asamblea y estaría acompañado de evidencias. Su atención, después de una compulsa y evaluación de pruebas estaría a cargo del Comité de Ética y Justicia. Sin embargo, se establecía también que "el efecto del desafuero resuelto sólo alcanzará al caso especificado demandado y no contemplaba ni suspensión ni pérdida del mandato popular". Este aspecto, prácticamente convertía el trámite en algo insulso, que para muchos asambleístas era interpretado como un inexplicable intento estrictamente político por borrar el desafuero, que siempre disgustó a Evo Morales y al MAS.

En opinión del masista Edgar Arraya, había una contradicción desde el punto de vista procedimental porque para llegar ante un juez cautelar debía transcurrir una investigación de seis meses en el Ministerio Público, pues solamente una solicitud probada ingresaría en la Asamblea; empero, ésta no podía tomar determinación alguna por el candado que ponía el hecho de no perder el mandato de constituyente que los masistas defendieron.

En criterio del asambleísta Oscar Zamora Medinaceli, el artículo fue una propuesta del MAS. "Nosotros habíamos señalado que simplemente debía decirse lo que había en la Ley de Convocatoria; el MAS planteó luego que se postergue, en otro momento que se acelere, y así se distorsionaban las decisiones".

Estos conflictos hicieron que Podemos vuelva a mostrarse ante los medios de comunicación como una fuerza defensora de la institucionalidad, al afirmar que el intento de convertir a la Asamblea en un tribunal especial para juzgar el desafuero era totalmente ilegal, y de persistir los vacíos procedimentales con el objetivo de colocarse por encima de cualquier poder establecido, el riesgo de atentar contra la democracia aumentaba.

Sobre la posibilidad de desordenar los canales legales regulares, Raúl Prada consideraba que "el MAS nunca terminó de asumir el carácter originario, porque si lo hubiera hecho, los resultados políticos debieron haber sido inmediatos y contundentes; el MAS dudaba sobre cómo encaminar aspectos tan simples como el desafuero".

Por otro lado, si se respetaban los mecanismos institucionales para dar lugar a la actuación del Fiscal General de la Nación y la Corte Suprema, el artículo 90 sobre desafuero sería el único que aceptaría la subordinación de la Asamblea Constituyente hacia un poder constituido: el judicial, demostrando al mismo tiempo que la Asamblea era, en el fondo, un fenómeno político derivado.

II. Análisis de los conflictos emergentes luego de la aprobación global del reglamento de debates

Tesis Cuarta: La Asamblea no pudo generar valor público debido al profundo enfrentamiento con el reglamento y el sistema de votación. Todas las fuerzas políticas estaban plenamente conscientes de la magnitud de los problemas pero prefirieron reforzar las estrategias de suma cero e insistieron en aplastar a quienes eran considerados como enemigos.

Con la aprobación del sistema de votación donde primaba la mayoría absoluta en el Reglamento de Debates de la Asamblea Constituyente el 17 de noviembre de 2006, fue posible plantear aspectos teóricos para el análisis de los conflictos emergentes y las proyecciones que tuvo todo el proceso constituyente boliviano.

Uno de los ejes conceptuales que resulta útil aplicar a la reflexión es el concepto de "valor público", puesto que su consideración sirve para explorar cómo dicho valor público se vincula con la relación Estado-ciudadano, y al mismo tiempo de qué manera las "preferencias públicas" podían respaldar el proceso político constituyente o, por el contrario, condenarlo hasta su total deslegitimación.

El valor público se refiere a un conjunto de beneficios creados por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. De aquí que en una democracia, este valor sea definido en última instancia por el público mismo; es decir, por el conjunto de la opinión pública al juzgar los resultados de las acciones de gobierno y los impactos que provocan las decisiones políticas en la vida diaria de los ciudadanos.

El "valor" está determinado por las múltiples preferencias ciudadanas que se expresan a través de una variedad de medios y se reflejan por medio de las decisiones de los políticos electos. Por regla general, los hechos clave que los ciudadanos juzgan como valiosos se ubican en tres categorías: resultados, servicios y confianza. La legitimidad del Estado y de ciertos escenarios de deliberación democráticos, generalmente depende de cuán capaces son los líderes y gobernantes para crear valor.

En un Estado de derecho y democrático, la aptitud para crear valor público ofrece beneficios adicionales a cualquier mejora que pueda producirse en la calidad de las políticas públicas juzgadas por sus resultados, y en las orientaciones democráticas donde no existen visiones enfrentadas de amigo-enemigo[33].

El valor público alienta un sentimiento de pertenencia al Estado, la política y la democracia, reduciendo el resentimiento hacia las acciones del gobierno porque se habrá construido una sólida legitimidad y aumentado la confianza de los ciudadanos hacia el Estado, de quien se espera la probabilidad de tomar las mejores decisiones.

Con este telón de fondo se puede afirmar que la Asamblea Constituyente estuvo marcada por un profundo déficit en la generación de valor público. No solamente las expectativas y confianza de la población en general decayeron respecto a la Asamblea, sino que el proceso constituyente se convirtió en el principal referente político de suma cero donde la lógica de amigo-enemigo fue dominando el posicionamiento de los partidos políticos para imponer decisiones al margen de lo que grandes sectores de la ciudadanía podían esperar, por ejemplo, respecto a cambios moderados, incrementales, estables y la consecución de soluciones nacionales para su implementación duradera.

[33] Cf. Burt, Robert A., (2000). *Constitución y conflicto,* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, p. 345.

Las consecuencias de los conflictos fueron explícitas al mostrar un grave deterioro en la imagen que la población tenía de la Asamblea. El descreimiento de la ciudadanía entre agosto y diciembre de 2006 pudo caracterizarse como decepción e indiferencia al ver que la Constituyente reproducía las mismas pautas cuestionadas del Congreso y las viejas élites políticas.

En el fondo, gran parte de la sociedad boliviana se inclinaba más por reformas constitucionales moderadas, antes que por reestructuraciones profundas cuya efectividad era desconocida. Esto mostraba una encuesta realizada por equipos Mori el 10 de septiembre de 2006 en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, donde sólo tres de cada diez personas aprobaban el trabajo del primer mes de la Asamblea, nueve de cada diez no conocían el trabajo de las bancadas y solamente una persona de cada diez sabía cuántos integrantes tenía su brigada departamental en el cónclave constituyente. Otras encuestas llevadas a cabo por organizaciones internacionales tenían similares datos, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero pragmáticamente prefirieron doblar la página y otorgar dinero a la Asamblea pensando que los hechos cambiarían de rumbo, cuando verdaderamente los organismos externos financiaron solamente un remolino de incompetencias e irresponsabilidad. Los cooperantes se equivocaron totalmente.

Las confrontaciones durante la aprobación del artículo 70 sobre el sistema de votación con el apoyo casi exclusivo del MAS (140 votos), expresaban difíciles obstáculos al interior de la Asamblea que se resumen en lo siguiente: ruptura de los canales de comunicación entre las principales fuerzas políticas como el MAS y Podemos. Este distanciamiento evitó la generación de relaciones de confianza que se necesitaban para la identificación de una "visión de país" renovada, inclusiva y reconciliadora.

Al persistir las estrategias de suma cero, era muy agotador articular consensos sobre los temas de mayor preocupación como la estructura institucional del Estado, el futuro de los hidrocarburos y los sectores estratégicos de la economía, la problemática de la tierra como recurso de desarrollo, pero al mismo tiempo, como escenario de participación indígena con algún poder, las autonomías, los derechos y garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.

Los conflictos se acrecentaron en la conformación de comisiones y directivas de las representaciones departamentales. Una vez que el MAS controlaba 11 de las 21 comisiones

y ejercía su dominio en las presidencias de las brigadas departamentales, especialmente de Tarija y Santa Cruz, la posibilidad de considerar los planteamientos y reivindicaciones de la oposición se veían reducidas a eventos testimoniales con reducidas capacidades decisorias. Estos conflictos alimentaron un sentimiento beligerante en Podemos y algunos partidos pequeños que pensaban instalar brigadas paralelas con el claro objetivo de desafiar la preponderancia del MAS, lo cual dio lugar a la formación de una cadena de descalificaciones, antes que la construcción de valores públicos compartidos entre los asambleístas, y entre éstos y grandes sectores de la sociedad civil.

Fue muy impactante la inviabilidad de una reconsideración para cambiar las orientaciones del MAS sobre el artículo 70, de tal manera que se esperó ratificar el fuerte influjo de la mayoría absoluta durante la aprobación del texto constitucional si no se conseguían los dos tercios hasta el 2 de julio de 2007 como declaró el Vicepresidente García Linera.
Esta decisión estuvo cargada de grandes cuestionamientos políticos por parte de la oposición, que se vincularon inclusive con problemas de gobernabilidad para el MAS porque Podemos replegó a sus constituyentes y parlamentarios fruto de las presiones desde los Comités Cívicos y las prefecturas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija. Los medios de comunicación difundieron un temor que, en principio, parecía lejano: la instalación de una Asamblea Constituyente *paralela* en la "media luna", reviviendo las afirmaciones de Evo Morales a comienzos del mes de septiembre de 2006 sobre la posibilidad de votar *dos* constituciones en un referéndum.

Proliferaron las amenazas de bloqueo dentro de la Asamblea por parte de la oposición mediante pugnas que afectaron el desempeño y los informes de las comisiones, específicamente a través de la presentación de una batalla legal ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, Ricardo Cuevas, tercer vicepresidente de la Asamblea y representante del MNR, afirmó que "el MAS declaró la guerra y no era posible bajar la cabeza; por lo tanto no quedaba otra alternativa que bloquear todo durante el trabajo de las comisiones".

Luego de aprobarse el artículo 70 en circunstancias tortuosas, volvió a convocarse a una semana regional sin la más mínima planificación, lo cual evitó que los asambleístas pudieran reunir suficiente información y planteamientos para ser compartidos con sus circunscripciones. La semana regional se convirtió en un recurso político para desmovilizar a la oposición y viabilizar un momento de desahogo frente al cansancio de los constituyentes. Asimismo, el 90 por ciento de los asambleístas sencillamente no participaba en las negociaciones entre la directiva y los jefes de bancada, además que tampoco inició un trabajo

concentrado en contenidos, sobre todo porque fueron afectadas las relaciones entre los constituyentes y sus asistentes técnicos que legalmente desaparecieron cuando su salario fue transferido al honorario de los asambleístas por razones estrictamente personalistas.

La Asamblea Constituyente como espacio de deliberación democrática y construcción institucional de acuerdos nacionales negociados no pudo generar valor público porque las aspiraciones sociales no fueron expresadas adecuadamente por medio de una relación fluida entre los asambleístas y la sociedad civil.

Las preferencias ciudadanas y la resolución de conflictos deben ser resueltos a través de procedimientos colectivos donde el ejercicio de formulación constitucional pueda ser un acelerador de procesos transformadores, en especial si se considera que uno de los objetivos al generar valor público es el empoderamiento de la ciudadanía y su preparación para participar racionalmente en la vida pública, así como para ejercer y proteger sus derechos.
Estas brechas de confianza, aislamiento y el desprestigio de las palabras pacto o consenso entre muchos constituyentes del MAS, estimularon un clima de opinión carente de valores sustentables en el largo tiempo.

Por lo tanto, el problema visto a través de los ojos del valor público señalaba que la ética y los valores de cualquier organización pública, en este caso la Asamblea Constituyente, podían ser juzgados negativamente por la ciudadanía que terminó asumiendo que el proceso constituyente era inapropiado para la creación de valor en términos de mejores resultados para una reforma política eficaz, mejores condiciones para lograr una buena vida y menor confianza en las instituciones democráticas que son expresión directa de un sistema político que no superó el "empate catastrófico" y la crisis de Estado desde octubre trágico del año 2003.

Esta imagen negativa de la Asamblea giraba en torno a tres objetos de preocupación: primero, la eliminación de aquellos considerados como enemigos políticos. Este fue el resultado directo de las estrategias de suma cero.

Segundo, la mayoría absoluta fue impulsada para viabilizar un proyecto único de poder y construcción de valores públicos con un sesgo étnico y de clase. En este caso, no se puede negar que los grupos indígenas y los movimientos sociales que defendían al MAS y su plan de gobierno, eran expectativas políticas legítimas que también podían entenderse

como generadoras de valor público; sin embargo, estos actores no parecían darse cuenta de que las definiciones de "valor" siempre cambian constantemente como resultado de la experiencia democrática y el debate públicos. Es por esto que la existencia de la oposición adquiere relevancia para poner límites al ejercicio arbitrario del poder.

Tercero, la desestabilización fue sustentada por la oposición de Podemos que finalmente también conducía a la destrucción de la esencia del valor público.

La probabilidad de recuperar credibilidad y eficacia en la Asamblea Constituyente, pasaba por comprender que la combinación entre instituciones públicas y un gobierno fuerte como quería el MAS, debía fructificar junto a la competencia de una oposición política reconocida como interlocutor válido porque era de esta manera que un régimen democrático lograba el mejor balance entre rendición de cuentas, innovación y eficiencia.

Asimismo, para desarrollar un conjunto de valores públicos, no es suficiente que los ciudadanos digan que es deseable una refundación estatal. Un valor público nace solamente si los ciudadanos, sea individual o colectivamente, están dispuestos a *renunciar* a algo a cambio de alcanzar dicho valor. Los sacrificios que demandó la Asamblea Constituyente no expresaban capacidad de renuncia de ningún actor político o institucional; todo lo contrario, muchos buscaron beneficios de corto plazo, inclusive dañando y afectando los intereses del país como unidad nacional.

La idea de costo de oportunidad es, por lo tanto, central en el planteamiento de valor público: si se afirma que a los movimientos sociales les gustaría una histórica reestructuración del Estado pero éstos no están dispuestos a renunciar a nada a cambio, entonces no resulta creíble que dicha demanda política realmente pueda crear valor al interior del sistema democrático.

Diversos obstáculos en la construcción de valor público se encontraban del mismo modo en las acciones de la oposición, cuyo grupo más notorio era Podemos. En esta perspectiva, para el vocero oficial de Podemos José Antonio Aruquipa, constituyente por La Paz, "la verdadera amenaza para la oposición no era el MAS sino que Podemos se cruceñice".

Según el testimonio de Aruquipa, la bancada nacional de Podemos tampoco tuvo una lógica democrática, pues la victoria del sí a las autonomías y la supremacía de Santa Cruz, Beni y Tarija hizo que los asambleístas de estas regiones monopolicen las principales direcciones como la jefatura de bancada y una de las vicepresidencias de la Asamblea.

Para Aruquipa, el reto radicaba en que Podemos lograra convertirse en una verdadera estructura partidaria plenamente organizada con la habilidad para abrirse hacia una visión más democrática, pues existían nociones muy conservadoras provenientes de grandes empresarios de la tierra como el asambleísta Clover Paz, para quienes las discusiones sobre equidad y mayores oportunidades destinadas a los pueblos indígenas, caían en un agujero de indiferencia o total desinterés.

Podemos era una fuerza opositora que también dudaba sobre sus posibilidades de generar valores públicos en la Asamblea, sobre todo porque no fue una bancada homogénea como se creía y existían algunos constituyentes radicales que buscaban una ruptura política como estrategia para retomar posiciones políticas de fuerza.

Aruquipa consideraba que "lo sucedido con Lindo Fernández que se alejó de Podemos para apoyar la aprobación del artículo primero (carácter originario), también podía volver a ocurrir con el surgimiento de mayores divisiones entre el mandato de las circunscripciones y aquellas actitudes antidemocráticas y conservadoras de Podemos. Si a mí me pidieran que vote a favor de los intereses latifundistas como los de Clover Paz, no lo haría porque mis mandantes me solicitaron luchar precisamente en contra de los grandes terratenientes".

Luego de aprobarse el artículo más conflictivo sobre el sistema de votación donde salió victoriosa la mayoría absoluta, Podemos mantuvo vigente su estrategia de abstención. Ésta era entendida como la mejor manera de protestar para desgastar la imagen del MAS ante la opinión pública y los medios de comunicación, cultivando un perfil a favor de la ley.

Al mismo tiempo, Aruquipa reconocía la existencia de demasiada incertidumbre, decepción y cansancio en toda la oposición pues muchos asambleístas estaban estresados, tenían problemas para dormir y la fatiga era una señal innegable de desgaste. La incertidumbre también inundó la perspectiva de Podemos sobre el futuro trabajo de las comisiones y prácticamente nadie afirmaba que se podía responder al país en el tiempo previsto, ni tampoco que estaba garantizada un mínimo de efectividad.

Podemos tuvo una imagen negativa de la presidenta Silvia Lazarte y en un momento de autocrítica, Aruquipa afirmó que el gran error de su bancada fue "no haber sido flexibles pues hubo momentos en los que vimos al MAS abrirse un poco y no supimos aprovechar dicha ocasión". Es por esto que la estrategia de abstención hizo dudar a muchos constitu-

yentes al interior de Podemos durante la aprobación de varios artículos; además, el mismo sentimiento de haber perdido oportunidades de acercamiento también surgió en el MAS, y cuando se estuvo a punto de tomar decisiones, se vio que era más fácil seguir persiguiendo las visiones de suma cero pues los principales dirigentes y estrategas ya estaban embarcados en las perspectivas más férreas.

Es importante reafirmar que una fuente de valor público es la confiabilidad y legitimidad[34]. La confianza se ubica en el corazón de la relación entre los ciudadanos y el Estado; sin embargo, una falla en la confianza destruyó lentamente el desarrollo de valores públicos dentro de la Asamblea Constituyente. Las percepciones de falta de integridad y compromiso ético afectaron de manera muy crítica las labores de la Asamblea y, por lo tanto, ninguna institución pública o liderazgo debería dar por sentado su legitimidad, sobre todo a pesar de circunstanciales y volátiles resultados electorales como los obtenidos por el MAS en las elecciones de diciembre de 2005. El clima de suma cero pervivió hasta el año 2008 y por esta razón muchos dirigentes del gobierno y la oposición preferían, después de todo, resolver los conflictos en las arenas candentes de la violencia.

Así el camino siempre se orientó cuesta arriba desalentando a todo el mundo. Las propuestas sobre el tipo de comisiones fueron:

MAS (21 comisiones, aunque internamente la bancada planteó solamente 17)

Visión de país;
Nacionalidades, nacionalidad y ciudadanía;
Derechos, deberes y garantías; Estructura política y social plurinacional; Estructura legislativa y Estado unitario plurinacional;
Estructura ejecutiva y Estado unitario plurinacional;
Estructura judicial y Estado unitario plurinacional;
Otros órganos del Estado;
Autonomías, descentralización y ordenamiento territorial;
Educación intercultural, ciencia, idiomas, culturas y deportes;
Desarrollo social;
Salud, trabajo y seguridad social;

[34] Guastini, Riccardo, (2001). *Estudios de teoría constitucional*, México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 195. Ver asimismo: Rascón, Juan Luis. *Esta es la Constitución de todos,* Madrid: Ediciones del Laberinto, 2001. Yash Ghai, (2006). *La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Hidrocarburos;
Minería y metalurgia;
Recursos hídricos;
Amazonía, recursos forestales y otros ecosistemas;
Tierra y territorio;
Desarrollo rural;
Coca;
Comisión económica y financiera;
Seguridad nacional y relaciones internacionales.

AS (20 comisiones)

Modelo y carácter del Estado;
Forma y organización del Estado;
Autonomía municipal y universitaria;
Nacionalidades indígenas;
Derechos, deberes y garantías;
Estructura orgánica del Estado;
Otros órganos del Estado;
Sistema o carácter económico financiero;
Sistema nacional de planificación;
Recurso: hidrocarburos;
Recurso: minerales;
Recurso: hídricos y energía;
Recurso: turismo;
Educación única, ciencia, cultura y deportes;
Desarrollo social;
Salud, trabajo y seguridad social;
Tierra-territorio y desarrollo rural;
Desarrollo agropecuario;
Medio ambiente;
Seguridad nacional y relaciones internacionales.

MNR (20 comisiones)

Visión de país;
Nacionalidad y ciudadanía;
Derechos, deberes y garantías constitucionales;
Organización y estructura del nuevo Estado nacional;
Otros órganos del Estado;
Organización territorial, Descentralización, autonomías departamentales y otras; Interculturalidad de educación, ciencia, cultura y deporte;
Desarrollo social;
Recursos naturales (crear subcomisión específica de ganadería);
Hidrocarburos y política energética;
Minería y metalurgia;
Medio ambiente;
Tierra y territorio;
Desarrollo rural y agroindustrial;
Castaña, siringa y amazonía;
Coca;
Económica y financiera;
Seguridad y defensa de la soberanía nacional;
Fronteras nacionales;
Relaciones internacionales e integración.

Podemos (17 comisiones)

Visión de País;
Nacionalidad y ciudadanía;
Derechos, deberes y garantías constitucionales;
Poder legislativo;
Poder ejecutivo;
Poder judicial;
Poder electoral;
Otros órganos del Estado;
Autonomía departamental y procesos de descentralización;
Gobiernos municipales;
Energía, minas e hidrocarburos;

Recursos naturales y medio ambiente;
Desarrollo integral de la amazonía;
Desarrollo rural y tenencia de la tierra;
Económica y financiera;
Seguridad y defensa de la soberanía nacional;
Fronteras nacionales.

UN (12 comisiones)

Fines y carácter del Estado, Estructura y régimen de gobierno;
Ciudadanía, derechos, deberes y garantías constitucionales;
Forma de Estado y régimen de autonomías;
Sistema de representación y régimen electoral;
Sistema judicial;
Sistema de defensa de la sociedad y control estatal;
Sistema educativo;
Sistema económico y financiero;
Recursos naturales;
Desarrollo social;
Sistema de defensa y seguridad;
Relaciones internacionales.

III. Aprobación de la inmunidad para los constituyentes

Uno de los artículos más polémicos en el debate del reglamento general, además del sistema de votación por mayoría absoluta o dos tercios, fue el referido a la inmunidad como prerrogativa para los constituyentes. Las discusiones manifestaron una vez más la fragilidad de las relaciones de confianza y obstáculos ideológicos para el desarrollo de consensos entre las fuerzas políticas, especialmente porque el MAS asumió una posición a favor del total rechazo de la inmunidad por considerarla un recurso inmoral e identificado con la vieja lógica de alianzas para repartirse (*cuotear*) beneficios políticos de corto plazo y ocultar detrás de la impunidad aquellas conductas que abusaron del poder. Esta decisión tuvo un carácter más punzante porque se convirtió en "orden presidencial", luego que Evo Morales súbitamente llegara a Sucre el día lunes 16 de octubre de 2006 reiterando su posición en contra de la inmunidad.

Si bien los jefes de bancada y la directiva, supuestamente habían acordado que la aprobación del artículo 74 sobre la inmunidad se realizara apelando a una decisión de consciencia personal e individual, los debates mezclaron con intensidad las remembranzas sobre la guerra del gas en El Alto, la caída del *gonismo* y la condena de los pactos de gobernabilidad.

Fue en medio de este ambiente que, tanto los militantes del MAS como de Podemos exhibieron pancartas sobre el juicio de responsabilidades a Sánchez de Lozada, reclamando un cambio trascendental en las prácticas políticas y en la necesidad que tenía el país de una refundación estatal. De esta manera, Edmundo Valdez, asambleísta del MAS por El Alto, afirmó que los abrazos de reconciliación en la sesión plenaria del 4 de octubre de 2006 se convirtieron en "abrazos de hipócrita", reclamando así una señal de cambio que debía constituir el rechazo de la inmunidad.

Con esto se desataron reacciones diversas que pueden resumirse así: a) el MAS identificó completamente a la inmunidad con impunidad; b) el resto de las fuerzas políticas argumentaron que la inmunidad era un derecho y una prerrogativa para evitar que los constituyentes, durante el ejercicio de sus funciones, sean víctimas de confabulaciones e intimidaciones que pudieran venir de los poderes constituidos; c) Samuel Doria Medina de UN indicó contundente que no se podía obligar a los 255 asambleístas a renunciar su inmunidad, por el hecho que José Bailaba del MAS tenía cuentas pendientes con la justicia respecto al tráfico de pasaportes chinos[35]; d) al interior del MAS explotaron divisiones ideológicas sobre el contenido y los impactos de la inmunidad.

Para algunos asambleístas, dicha prerrogativa estaba por demás en la medida en que nadie iba a abusar de su estatus para cometer delitos; para otros, era un pésimo mensaje hacia la sociedad civil que esperaba una conducta diferente a la practicada por los parlamentarios; sin embargo, para otros la inmunidad era un recurso necesario que permitiría defenderse de las conductas autoritarias provenientes del MAS.

Por lo tanto, pudo percibirse que en muchos masistas nació un discreto temor sobre su futuro, frente al cual no convenía perder la inmunidad. Cerca de quince constituyentes masistas consideraban que "con la resistencia para aprobar la inmunidad, pudo notarse que somos nosotros – el MAS – quienes estamos perjudicando el proceso constituyente y

[35] José Bailaba fue diputado del MAS en la legislatura 2002-2005 y muchas pruebas lo incriminaban en la venta ilegal de pasaportes y tráfico de influencias para ciudadanos chinos. Bailaba nunca pudo comprobar lo contrario y el escándalo involucró a muchos funcionarios públicos de la Cancillería, siendo casi exactamente igual a un tráfico de influencias en 1990 durante el gobierno del ex presidente Jaime Paz Zamora. Para muchos constituyentes, las prácticas y actitudes políticas revolucionarias quedaban inermes con estos banales actos de corrupción ligados a Bailaba.

girando sobre un eje que no avanza cuando la sociedad esperaba lo contrario".

Durante los debates del 17 de octubre de 2006, la presidenta Silvia Lazarte perdió la calma y expresó directamente que las reuniones entre la directiva y las jefaturas de bancada no servían para obtener ningún tipo de acuerdos. "Para qué nos vamos a engañar si no hay acuerdos", dijo, lo cual desató duras críticas de la oposición que la acusó de emplear tácticas maniqueas en el uso de la palabra a fin de imponer consignas partidarias.

Finalmente, el miércoles 18 de octubre de 2006 se aprobó la inmunidad con mayoría absoluta de 143 votos a favor, 89 en contra, 3 abstenciones y 7 constituyentes que no votaron. El MAS quedó dividido y la oposición fue mostrada ante los medios de comunicación como un conjunto de fuerzas que defendieron la Ley de Convocatoria, la legalidad, el Estado de derecho y la protección de sus asambleístas contra cualquier acoso autoritario.

La aprobación de la inmunidad fue proyectada por los medios de comunicación como la primera derrota del MAS a pesar de su mayoría absoluta; empero, la explicación más plausible es una actitud instrumental y ambigua ante la opinión pública, pues la cúpula del MAS decidió aprobar la inmunidad por mayoría absoluta y posteriormente ordenó a todos sus asambleístas *renunciar* a la misma como muestra de conducta revolucionaria.

Desde los periódicos *La Prensa* y *Correo del Sur*, al haberse aprobado el artículo 74 sobre la inmunidad con los votos de Podemos, también se puso un candado a la posibilidad de revisar el artículo primero sobre el carácter originario de la Asamblea porque dejó de apelarse a los dos tercios, aprobándose la inmunidad con mayoría absoluta. *Correo del Sur* anunciaba así las repercusiones del voto:

"Se sabía: la mayor parte de la bancada del Movimiento Al Socialismo estaba a favor de la inmunidad procesal para los asambleístas, pero la llegada de Evo Morales, el pasado lunes, los hizo volver a la posición exigida por los movimientos sociales.

También se conocía que si el artículo 74 no se aprobaba, se corría el riesgo de entrabar de nuevo a la Asamblea (…). De ese modo, le arrebataron al MAS la definición de impedir la inmunidad para los asambleístas, pero supo capitalizar esa derrota y obtener un empate: sólo autorizó los votos suficientes para que el artículo sea aprobado por mayoría absoluta. Así, al artículo 1 se suma el 74 como los únicos aprobados por menos de dos tercios y si persiste la intención de revisarlo, también se deberá revisar la inmunidad" (Sucre, jueves 19 de octubre de 2006).

Durante las plenarias del 19 y 20 de octubre de 2006, Podemos siguió utilizando la abstención, buscando desarrollar una imagen de apego al orden institucional democrático. Esto hizo que el MAS replantee algunas posiciones pero reafirme su decisión de controlar las comisiones más importantes donde todos los informes sean aprobados con el sello de la mayoría absoluta.

IV. Excesiva fragmentación y discontinuidad

Tanto los medios de comunicación como el clima de opinión en los propios asambleístas, expresaron que después de tres meses de inútiles deliberaciones, la Constituyente logró aprobar solamente 89 artículos y estuvo a 15 de terminar su reglamento interno y comenzar con las discusiones de fondo sobre la nueva Carta Magna; de cualquier manera, luego de 80 días desde la instalación de la Asamblea se observó que todo el trabajo fue discontinuo y tampoco los días fueron aprovechados por completo.

De todos los artículos aprobados hasta el 24 de octubre de 2006, dos se destacaron por no haber sido aprobados con dos tercios de votos de los presentes: el artículo primero que declaró originaria con poderes ilimitados a la Asamblea, aprobado por el voto del 65% de los asambleístas y el Artículo 74 donde se estableció la inmunidad procesal para los asambleístas, aprobado por el 58% del voto de los presentes. Estos hechos seguían ligados al escenario de suma cero, aceptado finalmente por las dos principales fuerzas políticas como el MAS y Podemos.

Las sesiones no fueron uniformes y la Asamblea combinó días muy productivos con jornadas paralizadas y conflictivas. También hubo momentos como el martes 3 de octubre de 2006 donde se estableció un récord con la aprobación de 11 artículos (del 2 al 12), y el jueves 5 de octubre cuando se aprobaron otros 10 artículos. Lamentablemente destacaron días conflictivos como el primero de septiembre por el accidente de Román Loayza, el 29 de septiembre por el irrespeto a la lista de oradores durante la aprobación del artículo 1, así como el 11 y 12 de octubre, cuando los discursos por el día de la mujer y de la raza alargaron innecesariamente las sesiones, descuidándose la discusión del reglamento.

Tanto al interior del MAS como de Podemos, el número de asambleístas afectó la capacidad orgánica para organizar posiciones compactas y claramente delineadas; muchos eligieron seguir lo que determinaba una reducida élite, ya sea por comodidad,

agotamiento o pragmatismo, mientras que otros expresaron abiertamente su desilusión con los paupérrimos resultados obtenidos hasta diciembre de 2006.

Entre el 15 de agosto y el final del año 2006, el problema fue exactamente el mismo: ¿cuál era el mecanismo adecuado para votar la nueva Constitución? La mayoría de los constituyentes de oposición, especialmente Guillermo Richter del MNR y Samuel Doria Medina de UN, consideraba como el mayor obstáculo que el MAS no designara ningún asambleísta con el suficiente poder para negociar una salida definitiva. En general, siempre se esperaba que las directrices llegaran desde La Paz.

El MAS defenestró a todo aquel enviado a negociar, el primero fue Raúl Prada, acusado de traidor por la dirección masista en agosto de 2006; posteriormente, una de las principales negociadoras fue Mirtha Jiménez, sub-jefa de bancada, también seriamente cuestionada por diferentes facciones, así como Marcela Revollo que negoció en algún momento un acercamiento con el MNR[36]; sin embargo, el reglamento de debates tenía la tendencia a que el sistema de votación fuera mixto, pues ciertos artículos se aprobaron por dos tercios y otros por mayoría absoluta.

[36] Raúl Prada declaró públicamente cómo la cúpula del MAS fue resistente a un consenso con la oposición: "nosotros estuvimos a punto de lograr el consenso (la comisión redactora del reglamento a finales de agosto 2006) y fuimos desautorizados, desde entonces hemos retrocedido (…)", *Correo del Sur*, Sucre, 8 de enero de 2007, p. 7.

Capítulo 3.

Acuerdos aparentes y la marea de los medios de comunicación

I. La aprobación parcial del reglamento

En una sesión muy tensa e inusual, pues la reunión plenaria se realizó en el Colegio Junín, fue aprobado en su integridad el "Reglamento General de Debates de la Asamblea" el martes 28 de noviembre de 2006, con lo que terminó la instancia de aprobación en detalle; sin embargo, los conflictos se avivaron con mayor persistencia al instalarse una huelga de hambre de diez mujeres de la oposición pertenecientes a Podemos, Camino al Cambio, Autonomía Para Bolivia y MNR que bloquearon el comienzo de los debates al impedir que la directiva pueda ocupar la testera del hemiciclo en el teatro Gran Mariscal.

El tono de los enfrentamientos subió bastante al ratificarse el artículo 70 mediante la comprobación nominal del voto el lunes 27 de noviembre de 2006. Esta medida fue solicitada diez días antes por el segundo vicepresidente de la Asamblea, Mauricio Paz que pidió dicha verificación aplicando el reglamento transitorio para despejar cualquier duda sobre el número de votos emitidos, además que se permitía a cada asambleísta la justificación y defensa de sus posiciones. Podemos, Concertación Nacional (CN), Unidad Nacional (UN) y MNR intentaron viabilizar sin éxito un sistema de votación que apoyara los dos tercios para la aprobación del texto constitucional en sus instancias de detalle y revisión.

En el fondo, los cuatro primeros meses de trabajo constituyente habían convertido al reglamento y el artículo 70 en un fin en sí mismo, razón por la que su desenlace también presentó orientaciones irreconciliables que pueden ordenarse de la siguiente manera. Por un lado, los planteamientos del MAS terminaron consolidando un método de votación donde la aprobación "por mayoría absoluta" pueda aplicarse sin reservas en el análisis de los informes por comisiones, así como en el debate de cada artículo de la Constitución durante las instancias de aprobación en grande y en detalle.

El discurso fue estrictamente político al exigir que la Asamblea sea originaria, de tal forma que la redacción de la Constitución era considerada solamente como el comienzo de varias luchas para refundar el Estado en su totalidad, y fue precisamente esta visión

política de lucha por el poder que planteaba la destrucción por completo de la oligarquía neoliberal identificada con Podemos.

Por otro lado, a pesar de la decisión política para defender la mayoría absoluta en la aprobación en detalle, las posiciones del MAS fueron "modificándose" pues no hubo una orientación monolítica. Esto se debe a las posibilidades que el MAS podía disponer de acuerdo con el impacto de la polarización generada por Podemos y según las negociaciones con UN y MNR. Las modificaciones mostraron las siguientes posiciones cambiantes:

Tabla 8.
Posiciones cambiantes del MAS sobre la mayoría absoluta

Aprobación de todo el trabajo por mayoría absoluta sin concesiones (agosto-septiembre de 2006)	Esta posición tuvo lugar con la llegada a Sucre del Vicepresidente Álvaro García el 31 de agosto, lo cual causó demasiada rigidez evitando una aproximación con la oposición, y desembocó en el enfrentamiento del primero de septiembre cuando sucedió el accidente de Román Loayza.
Apertura hacia la aplicación de una fórmula mixta entre dos tercios y mayoría absoluta, sobre todo para los artículos más conflictivos (septiembre de 2006)	Esta posición surgió a iniciativa de Samuel Doria Medina, pero que fue explotada por el mismo Álvaro García para flexibilizar la mayoría absoluta y considerar informes de comisiones provenientes de las minorías políticas, planteando un referéndum que pudiera encargarse de solucionar los empantanamientos más difíciles.
Tratamiento político de las negociaciones a partir de acercamientos con UN y MNR para aislar a Podemos, específicamente cuando el presidente Evo Morales declaró que la mayoría absoluta no era suficiente (2 de octubre de 2006)	En estos acercamientos, se mantuvo una propuesta de fórmula mixta para utilizar la mayoría absoluta en el debate de los artículos durante la etapa en detalle, pero dando lugar a los dos tercios para destrabar los artículos conflictivos, mantener también los dos tercios para aprobar el texto final de la Constitución y recurrir nuevamente a la mayoría absoluta si las votaciones fracasaban en tres ocasiones.
Aprobación de un sistema mixto pero asegurando la mayoría absoluta en las comisiones, la aprobación en grande y en revisión de la Constitución, así como introduciendo un límite a las minorías para plantear redacciones alternativas, siempre y cuando logren el apoyo con un tercio de los votos (noviembre-diciembre de 2006)	Lo más interesante de esta posición que finalmente fue aprobada el 17 de noviembre de 2006, fue que casi todos los constituyentes del MAS afirmaban no haber participado en la redacción, aclarando que el artículo 70 al final fue introducido por el asesor del presidente de la República, José Luis Gutiérrez Zardán; al mismo tiempo, Samuel Doria Medina indicó que una propuesta mejor estuvo a punto de ser concertada en la tarde del mismo 17 de noviembre junto con Roberto Aguilar, pero que fue desautorizada por una llamada telefónica del Ministerio de la Presidencia ratificando la redacción de Gutiérrez Sardán.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

La oposición irreductible de Podemos hizo que todo diálogo con el MAS sea fuertemente cuestionado por los sectores radicalizados, especialmente porque se asumió desde un comienzo que si se daba demasiado aire a la mayoría absoluta, el debate sobre las autonomías departamentales sería anulado por instrucciones del mismo Evo Morales. Las tres regiones de Santa Cruz, Tarija y Beni alentaron la visión única de dos tercios para todo el trabajo constituyente sin vacilar, aunque sí fueron víctimas de la duda con la estrategia de abstencionismo en la aprobación del reglamento. El discurso utilizado para su posicionamiento fue de carácter legal, sobre todo cuando interpretaban la Ley de Convocatoria; esta visión fue la que dio a Podemos una identidad específica concentrada en la necesidad exclusiva de redactar la nueva Constitución, sin tener otro recurso político para desafiar los planteamientos de revolución y refundación defendidos por el MAS.

Con la huelga de hambre iniciada por Samuel Doria Medina y todos sus asambleístas el 15 de noviembre de 2006, el resto de los partidos de oposición como MNR, Camino Al Cambio, Alianza Andrés Ibáñez, Autonomía para Bolivia, AYRA, Concertación Nacional, Alianza Social, MNR-FRI, MNR-A3 y MIR-NM, decidieron alinearse una vez más en torno a la aprobación de la Constitución por dos tercios, sobre todo porque vieron que el MAS no estaba dispuesto a ceder mucho en la conformación de las comisiones y directivas de las representaciones departamentales, de tal manera que su trabajo quedaría invisibilizado, además de cerrarse las puertas al protagonismo personal de los constituyentes ligados a partidos pequeños en sus diferentes regiones que querían obtener puestos expectantes al interior de las brigadas regionales.

En la huelga de las mujeres surgió el temor en UN, MNR y Podemos sobre la inviabilidad de pactos durables con el MAS. Constituyentes como Guillermo Richter expresaron opiniones pesimistas sobre el futuro trabajo de las comisiones; en la reunión entre directiva y jefes de bancada el 28 de noviembre de 2006, el MAS amenazó fuertemente con la movilización de grupos indígenas hasta arrinconar todo vestigio de una oposición resistente a las fuerzas de transformación revolucionaria. Richter fue directo al afirmar que "perdió toda fe en las posibilidades democráticas de la Asamblea".

Respecto a los rumores de un abandono completo de Podemos, Rubén Darío Cuellar negaba dicha posibilidad aunque no descartó que el trabajo de sus asambleístas en las diferentes comisiones debía mostrar todo tipo de propuestas hasta que, en los hechos, surja una "Asamblea paralela". "Esta posibilidad se va a dar en la realidad, dijo, por el diálogo de sordos y mudos que tenemos; por lo tanto, los informes de minoría acabarán siendo

un texto paralelo; además, existen muchas dudas en relación a que cualquier comisión presente un informe por consenso pues surgirán varias discrepancias".

La aprobación final del reglamento fue casi exclusivamente con la bancada del MAS y algunos de sus aliados en el Colegio Junín, mientras la huelga proseguía en el teatro Gran Mariscal Sucre. Esto dio mayor fuerza a las posiciones masistas radicales porque su certidumbre creció cuando supieron que el Senado de la República había aprobado la Ley INRA la misma noche del 28 de noviembre de 2006, rompiendo el bloqueo puesto por los senadores de Podemos y UN. La realización de las plenarias en el Colegio Junín mostró las profundas fracturas entre el MAS y el conjunto de la oposición.

Al haberse aprobado el artículo 70, se reforzó la idea de concentrar las comisiones estratégicas que para el MAS eran las siguientes:

1) Organización y estructura del nuevo Estado, presidenta: Isabel Domínguez, Cochabamba.

2) Poder Legislativo, presidente: César Cocarico, La Paz.

3) Poder Ejecutivo, presidente: Eduardo García, Oruro.

4) Poder Judicial, presidenta: Rebeca Delgado, Cochabamba.

5) Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas. Descentralización y organización territorial, presidente: Saúl Ávalos, Santa Cruz.

6) Educación e interculturalidad, presidente: Faustino Ollisco, Chuquisaca.

7) Hidrocarburos, presidente: Juan Enrique Jurado, Tarija.

8) Minería y metalurgia, presidente: Gregorio Aro, Potosí.

9) Desarrollo productivo, rural, agropecuario y agroindustrial, presidente: Víctor Vásquez, Oruro.

10) Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente, presidente: Carlos Romero, Santa Cruz.

11) Desarrollo económico y finanzas, presidenta: Teodora Tapia, La Paz.

Tabla 9.
Seis propuestas para el sistema de votación: artículo 70

Propuesta del Movimiento Al Socialismo (MAS) aprobada el 17 de noviembre
Artículo 70. Las decisiones de la Asamblea Constituyente de aprobarán, por regla general, por mayoría absoluta en comisiones y en plenaria. La Asamblea Constituyente aprobará por dos tercios de votos de los miembros presentes, los siguientes casos: a) El texto final de la nueva Constitución Política del Estado presentado a la plenaria por el comité de concordancia y estilo. b) Los artículos del proyecto de la nueva Constitución que sean observados, con la presentación de una redacción alternativa y que reúnan un tercio del voto de los miembros presentes, pasarán a un segundo debate, el cual se llevará adelante una vez aprobados todos los artículos no observados. La observación de las minorías podrá darse sobre un máximo de tres artículos. Esos artículos, si no llegan a obtener dos tercios de votos de los miembros presentes para su aprobación en el segundo debate, serán puestos a consideración del pueblo soberano en el referéndum de aprobación de la nueva Constitución. c) En todos los casos expresamente determinados por el presente reglamento.
Propuesta de Podemos, Camino Al Cambio, MNR, UN, CN, APB, MNR-A3, AAI y MIR-NM
Artículo 70. El texto de la Nueva Constitución Política del Estado será aprobado en Plenaria por dos tercios de votos de los miembros presentes, en sus tres estaciones en grande, detalle y revisión, conforme a la Constitución Política del Estado en vigencia y la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente.
Propuesta del Bloque Alternativo
Artículo 70. La Asamblea Constituyente adoptará sus determinaciones bajo la modalidad de votación "mixta" de mayoría absoluta, dos tercios y consenso. Las decisiones de la Asamblea Constituyente serán aprobadas por dos tercios de los Constituyentes presentes en los siguientes casos: a) Para modificar el Reglamento General de la Asamblea Constituyente. b) Desafuero de una o un constituyente. c) Conformación de las directivas de las comisiones y subcomisiones. d) Para aprobar el texto de la Constitución Política del Estado en sus tres estaciones (grande, detalle y revisión). El resto de las determinaciones serán aprobadas por mayoría absoluta o por consenso unánime.

Propuesta de consenso entre el MAS, una fracción del MNR, UN y algunas agrupaciones pequeñas hasta las 16:30 horas del 17 de noviembre de 2006
Artículo 70. Las decisiones de la Asamblea Constituyente se aprobarán de acuerdo a la fórmula mixta. Es decir, en las comisiones por mayoría absoluta y podrá haber dos informes: uno por mayoría y otro por minoría. En los casos que se detallan a continuación se aplicarán los dos tercios de los miembros presentes: a) El texto final de la nueva Constitución Política del Estado. b) Los artículos del proyecto de la nueva Constitución que sean observados por un tercio de los votos de los miembros presentes en la plenaria y que cuenten con una redacción alternativa, pasarán a la Gran Comisión de Concertación (sin facultad de decisión) en un segundo debate, cuyo informe tendrá que ser aprobado posteriormente por dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria de la Asamblea Constituyente. Estos artículos, si no llegan a obtener dos tercios de votos de los miembros presentes para su aprobación en un segundo debate, serán puestos a consideración del pueblo soberano en referéndum en un máximo de cinco artículos. Estos cinco artículos serán definidos por dos tercios de los presentes en la plenaria. c) En todos los casos expresamente determinados por el presente reglamento.
Propuesta de Alianza Social (AS)
Instancia comisiones y subcomisiones • Para el funcionamiento, debate, conclusiones y recomendaciones en las comisiones, su aprobación sería por mayoría absoluta. • El informe de comisiones a la plenaria que sea aprobado por mayoría absoluta. • En esta instancia debe existir plena apertura de vinculación con el pueblo, debe ser abierta, pública y transmitida por los medios de comunicación, de tal manera que el pueblo, los trabajadores del campo y la ciudad se apoderen de las propuestas, proyectos y opiniones del poder constituyente soberano. **Instancia de aprobación del texto constitucional** • Fase en grande, aprobación por mayoría absoluta. • Fase en detalle, se propone la aprobación por el criterio o sistema de "Libros, por partes o bloques", por dos tercios de voto, previo análisis y debate sin sometimiento a voto de artículo por artículo. • Esta propuesta se basa en la cantidad de libros o partes que tiene la Constitución de 2004 que son cinco; en caso de ratificarse la misma estructura en el nuevo texto constitucional, tendríamos cinco votaciones, de sumarse uno o dos libros más, se tendría que votar en seis o siete oportunidades por dos tercios. • Fase en revisión, pasa a la comisión y retorna a la plenaria. • El texto terminado de la nueva Constitución es aprobado por dos tercios. • Esta propuesta se adecua jurídicamente a lo señalado por el artículo 25 de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y mantiene la plena capacidad política de la Asamblea Constituyente de dotarle el 6 de agosto de 2007 un nuevo texto constitucional al pueblo para el referéndum. Las propuestas de pre-referéndum, pliego de temas controversiales a referéndum o consulta, transgreden la norma y devalúan políticamente la jerarquía y atribución de la Asamblea Constituyente.

Propuesta del MNR presentada el 10 de enero de 2007
• En la etapa en grande. El nuevo texto constitucional debe incorporar los informes de las comisiones en mayoría y en minoría. • En la etapa en detalle. Se votará por dos tercios de voto de los miembros presentes los informes de comisiones. Si no se lograran los dos tercios de voto, los informes de mayoría y minoría pasarán a una Comisión de Concertación constituida por los jefes de bancadas, un delegado por representación departamental, así como los miembros de la mesa directiva para lograr consensuar un solo artículo, sobre la base de los informes de las comisiones en mayoría y minoría. • Concluida la redacción del texto final, este será aprobado por dos tercios de voto de los presentes en la etapa en revisión. El MNR considera que uno de los ejes que inviabiliza a la Asamblea Constituyente, es la desconfianza entre los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas que actúan en este escenario.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

II. La dinámica desconfiada de los acuerdos

Tesis Quinta: Los constituyentes tuvieron una excesiva visión dramática a lo largo de todo el trabajo de la Asamblea. Específicamente, en el periodo que va desde el fracaso de las negociaciones sobre el Reglamento de Debates en octubre de 2006 hasta la aprobación del texto constitucional en la ciudad de Oruro el 9 diciembre de 2007 – prácticamente en situación de emergencia – los asambleístas y el Congreso de la república trataron de alarmar a la población pero afectando su propio prestigio y terminando por aparecer como representantes incapaces y frívolos ante el escalamiento de la crisis política.

Tanto los asambleístas como el conjunto del sistema político asumieron a la concertación y los acuerdos como un fracaso, insistiendo en considerar a los pactos de gobernabilidad como algo negativo, lo cual estimuló estrategias desestabilizadoras en la oposición que desconfiaba del MAS y del gobierno. Al mismo tiempo, el oficialismo lanzó una campaña gubernamental para denostar a cada paso cualquier pacto porque lo identificaba con el pasado de contubernios neoliberales donde el Parlamento había distorsionado las nociones mínimas de gobernabilidad por concentrarse en el tráfico de influencias y cuotas de poder.

La dinámica de los acuerdos en la Asamblea tropezó con cientos de prejuicios y malas interpretaciones sobre las buenas intenciones de los interlocutores involucrados en dife-

rentes negociaciones. Es por esto que las campañas del referéndum constitucional, sistemáticamente mostraron desconfianza y desprecio por las palabras "pactos y consensos", debido a que éstos fueron comprendidos a partir de las experiencias históricas en distintos períodos de gobierno desde 1985 cuando surgió la democracia pactada[37].

Los asambleístas del MAS y las fuerzas políticas pequeñas consideraban a los acuerdos con las siguientes orientaciones: los pactos solamente habían servido para negociar la elección presidencial y el reparto de espacios de poder que se reprodujeron a lo largo de veinticuatro años de democracia hasta fracasar en el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada el año 2003. El tráfico de influencias para elegir al presidente de la república desacreditó totalmente la novedad que para algunos significaba una *democracia presidencial parlamentarizada* comprometida con cambios institucionales progresivos[38].

La ignominia en que cayeron los pactos de gobernabilidad tuvo que ver con la dinámica misma del sistema político y las posibilidades imprecisas para la implementación de reformas fundamentales en nuestro país. Nadie hacía nada a cambio de poca cosa y es por ello que la concertación política se infló de un exceso de pragmatismo para negociarlo todo sobre la base del tráfico de puestos estratégicos. El resto de la sociedad civil quedó marginado de los privilegios hasta condenar profundamente los pactos, mirarlos con rencor y asumir que no era posible obtener ningún tipo de acuerdos sino a través de premios, favores y resultados materiales específicos.

Las reglas de las transacciones políticas dieron lugar a un estilo de negociación donde nunca se fijaron garantías para la realización de los planes de gobierno y la reelaboración de pactos constructivos con propuestas en beneficio del Estado. Las negociaciones se congelaron en ofertas inmediatas y visiones de corto plazo que descuidaron la necesidad de forjar proyectos políticos fuertes con la capacidad de articular legitimidad y una identidad nacional.

Los pactos de gobernabilidad funcionaron al interior de "reglas constitutivas" que hicieron posible relativa estabilidad democrática desde 1985; sin embargo, los constituyentes querían la puesta en marcha de nuevos patrones normativos y compromisos de transformación

[37] Cf. "Podemos: no hay nada más que negociar sobre el artículo 70", en: *Los Tiempos*, Cochabamba, 8 de enero de 2007". "Sin artículos aprobados, la Asamblea gasta Bs. 40 millones", en: *La Prensa*, La Paz, 8 de febrero de 2007.

[38] Sobre los enfoques relacionados con la gobernabilidad en Bolivia, los conflictos institucionales y el presidencialismo híbrido en la forma de gobierno, consultar el estudio clásico: Mayorga, René Antonio (coordinador), (1992). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

absoluta, aunque sin especificar los requisitos básicos para una reconciliación entre la oposición y el oficialismo, especialmente a partir de una cooperación sistemática para sancionar la estructura del nuevo Estado y la dinámica de enmiendas congresales en la Constitución. El gobierno del MAS buscaba erosionar la democracia parlamentaria para consolidar la mayoría absoluta, mientras que la oposición luchaba por mantener su influencia tratando de dejar las cosas sin mayor trauma como en la Constitución reformada de febrero de 2004.

Los pactos pudieron haber surgido de una necesidad estratégica de los partidos políticos pero no podían descansar solamente en aquélla. La Asamblea sugirió la aplicación de una dimensión ético-normativa que sólo podía sostenerse sobre la base de una convicción subjetiva bien cimentada en la deseada refundación estatal, así como en una racionalidad inclusiva de las clases sociales y culturas reconciliadas. Empero, muchos asambleístas seguían pensando que la concertación política era una forma de fracaso y fue por esto que muchas veces se rechazaron los acuerdos abiertamente.

Las campañas a favor o en contra de la Constitución ingresaron en un juego donde muy pocos querían reforzar las reglas según las cuales se debía seguir jugando, sino que se pasó por alto el reglamento de debates de la Asamblea, se menospreció los tímidos acuerdos en el Parlamento o en la Vicepresidencia de la República durante el trabajo de la denominada "supra-partidaria" en septiembre de 2007 y finalmente, los medios de comunicación coparon el espacio de la opinión pública donde cada actor: MAS, Podemos, los movimientos sociales o los sindicatos, actuaban a un nivel de *desagregación* preocupándose únicamente por proteger sus intereses unilateralmente con posiciones defensivas y conductas casi irracionales sin deliberar claramente las razones para justificar su apoyo por el *sí* o por el *no*[39].

Las estrategias de campaña después de la aprobación de la Constitución en Oruro se componían de una doble desagregación: en primer lugar, el MAS trató de actuar en solitario o aliarse al menor conjunto de agentes posible para lograr el resultado de un apoyo histórico e incuestionable sobre las virtudes constitucionales. En segundo lugar, Podemos, la empresa privada, los departamentos de la media luna como Pando, Beni, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y la iglesia Católica criticaron todo el texto constitucional, exigiendo un gran acuerdo nacional aunque dejando traslucir temores si el gobierno decidía aplicar un estado de sitio como lo sucedido en Cobija luego de la intervención militar el 12 de

[39] Cf. Milburn, Michael A, (1994). "Consistencia de la creencia"; en: *Persuasión y política. La sicología social de la opinión pública,* Santafé de Bogotá: CEREC, pp. 149-171.

septiembre de 2008. La gran duda de la oposición siempre giró en torno hasta dónde ir y cómo actuar para responder a la violencia estatal ejercida por el MAS[40].

Las campañas y el conjunto de las pocas negociaciones detrás de la aprobación del texto constitucional en el referéndum del 25 de enero de 2009, mostraron el enfrentamiento entre aquellos que se consideraban "águilas, identificadas con el MAS y los movimientos sociales leales a Evo Morales", frente a quienes se asumían como "palomas, identificadas con el conjunto de la oposición", sobre todo los partidos políticos minoritarios preocupados por las pretensiones hegemónicas del MAS para establecer un sistema de partido único.

En la teoría de las negociaciones, los actores con una fuerte vocación de poder e imposición de su autoridad se auto-perciben como un águila que sobrevuela y diagnostica el terreno donde cazará a su presa, es decir, el objetivo final es obtener el 100% de los beneficios en cualquier negociación. Su oponente es una paloma que busca transmitir la imagen de víctima ante la opinión pública para despertar emociones y evitar perder todos sus intereses durante los conflictos[41].

En la Asamblea y las campañas del referéndum constitucional, fue muy claro que las palomas también aspiraban a convertirse en águilas porque su objetivo final era cazar las mejores recompensas por medio de la victoria de un rotundo *no* a la Constitución. Águilas y palomas en el fondo ocultan sus verdaderos intereses y no es posible ceder, sino hasta que alguien sea doblegado por completo. Para esto, la función de los medios de comunicación fue crucial y, al mismo tiempo, millonaria porque se estima que el referéndum constitucional costó aproximadamente 15 millones de dólares, invertidos en conjunto tanto por la oposición como por el oficialismo. Las estrategias del águila o la paloma se prologaron hasta el referéndum constitucional y finalmente demostraron ser excesivamente costosas e inútiles para desactivar los conflictos[42].

[40] Las intervenciones militares se veían venir, sobre todo después de los conflictos en Camiri donde el Comité Cívico trató de tomar las plantas petroleras el viernes 28 de marzo de 2008. El gobierno primero instigó a los movimientos sociales para producir enfrentamientos entre civiles y marcó una senda de violencia desde noviembre de 2006 con la matanza del cerro Posoconi en Huanuni, la violencia en la ciudad de Cochabamba el 11 de enero de 2007 y finalmente el envío de tropas militares para una represión con balas de guerra en Cobija. Cf. "Intervención militar en Camiri deja 30 heridos", en: *La Prensa*, La Paz, 29 de marzo de 2008, pp. 10A-11A. "El referéndum carece de reglas", en: *La Razón*, La Paz, 16 de febrero de 2007. "Constitución del MAS ahonda crisis social y división del país", en: *El Diario*, La Paz, 10 de diciembre de 2007. "El MAS inicia su campaña por el sí y la oposición espera", en: *La Prensa*, La Paz, 11 de diciembre de 2007. "Prefectos opositores rechazan Constitución y aplicarán autonomía de hecho", en: *Opinión*, Cochabamba, 11 de diciembre de 2007. "El gobierno propone un pacto sólo para aplicar la nueva CPE", en: *La Razón*, La Paz, 27 de enero de 2007, p. A-11.

[41] Cf. Suskind, Lawrence and Cruikshank, Jeffrey, (1987). *Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, USA: Basic Books Inc.

[42] Cf. "Bolivia's new constitution. A Passport to utopia", from *The Economist*, print edition, London, January 22, 2009. "El MAS baja su respaldo en todas las provincias cruceñas"; "Corte rechaza impugnación de Chuquisaca", en: *La Prensa*, La Paz, 31 de enero de 2009. Ver también: Muñoz-Alonso, Alejandro, (1990). "El poder político ante los medios", en: Muñoz-Alonso et. al. *Opinión pública y comunicación política,* Madrid: Eudema Universidad, pp. 321-341.

Los partidos más grandes como el MAS y Podemos reforzaron las estrategias para que sus seguidores se sometan totalmente a un ciego compromiso por el *sí* o por el *no*, lo cual se expresaba por medio de la relación entre el águila que quería el todo por el todo, y la paloma que pretendía transmitir su posición de mártir, aunque esperando también el momento oportuno para convertirse en águila. Esto socavó cualquier diálogo y representó un obstáculo agotador para articular consensos en torno a los temas de mayor preocupación como la estructura institucional del Estado, el futuro de los hidrocarburos, los sectores estratégicos de la economía, la problemática de la tierra como recurso de desarrollo, las autonomías y las garantías fundamentales de las personas en un régimen de libertades democráticas.

Los conflictos durante la aprobación del artículo 70 del reglamento de debates de la Asamblea referido al sistema de votación, muy temprano fracturaron en dos las deliberaciones: por un lado estaba el MAS cuyo fin era lograr la mayoría absoluta, y por otro lado estaban las posiciones de Podemos que demandaba los dos tercios para subsistir como oposición junto a los prefectos que buscaban su autonomía con gobiernos sub-nacionales. Estas actitudes ya iniciaron un proceso de campaña a favor y en contra de la Constitución desde el 15 de diciembre de 2006, época en la que tuvo mucho éxito el *Cabildo del Millón* organizado en la ciudad de Santa Cruz.

El distanciamiento entre el MAS y la oposición se trasladó a la redacción de los informes de las comisiones por "mayoría" y "minoría" en julio de 2007, dando como resultado la ruptura de los canales de comunicación entre todas las fuerzas políticas el 15 de agosto de 2007 cuando se cerraron las plenarias en Sucre y brotó la violencia debido a la demanda de capitalía plena. Estas condiciones permanecieron en la misma lógica después de ser conocidos los resultados del referéndum constitucional donde el MAS celebró el 61% de aprobación en La Paz, Oruro, Potosí y las zonas rurales de Chuquisaca, mientras que la algarabía del 39% de rechazo nuevamente se instaló en Santa Cruz, Sucre, Pando, Beni, Tarija y las principales áreas urbanas del país[43].

[43] Cf. "El MAS pateó el tablero en dos ocasiones", en: *Los Tiempos*, Cochabamba, 17 de diciembre de 2006. "El No es contra el gobierno dice la oposición", "Hallan irregularidades que no afectan el resultado del proceso", en: *La Razón*, La Paz, 27 de enero de 2009.

III. Obstrucción de las negociaciones para reconsiderar el artículo 70

Tesis Sexta: La Asamblea estuvo profundamente asediada por una excesiva influencia del Ministerio de la Presidencia, así como por un excesivo bloqueo de la "media luna". Todos los constituyentes tenían consciencia de la magnitud de los conflictos que sobrevendrían a raíz de estas presiones exteriores, razón por la cual nunca tuvo sentido la disyuntiva entre el carácter originario y derivado de la Asamblea, pues ésta siempre estuvo subordinada a varios poderes externos.

Entre el martes 28 de noviembre y el miércoles 6 de diciembre de 2006, la Asamblea Constituyente atravesó por sus peores momentos de bloqueo en las negociaciones para reconsiderar el artículo 70 sobre el sistema de votación. Los principales conflictos mostraron una vez más aquellas autoridades externas que trasladaron la dinámica política hacia afuera de la Asamblea, lo cual desató movilizaciones y protestas que no solamente impidieron reconstruir la credibilidad de los debates constituyentes, sino que también reforzaron una polarización en la opinión pública donde se hizo muy difícil encontrar un término medio alrededor de los dos tercios y la mayoría absoluta. Los principales influjos fueron tres.

En primer lugar, Podemos reinsertó el temor sobre un rechazo del gobierno hacia las autonomías departamentales para comprometer a los Comités Cívicos de la "media Luna" en la pugna por llevar adelante los dos tercios como única alternativa de votación en la Asamblea. Para el jefe de bancada, Rubén Darío Cuellar, el MAS fue visto como un adversario incapaz de ser fiel a cualquier tipo de acuerdos políticos, de tal manera que se congeló la posibilidad de avanzar conjuntamente entre los dos principales partidos del cónclave constituyente.

Cuéllar afirmó que "Podemos cedió muchos espacios desde muy temprano en el comité *ad hoc* a comienzos de agosto de 2006 para conformar la directiva, pues el primer candidato indígena, Danilo Huary, fue propuesto por nosotros; asimismo, renunciamos a otros espacios en la misma directiva para incorporar a Concertación Nacional y Pastor Arista, pero el MAS mostró otra identidad concentrada en la lucha entre un Estado multicultural y otro mono-cultural, andino y anti-oriental. Esto naturalmente favoreció un radicalismo cruceño que podía acabar por perder la paciencia, bastando sólo una chispa para que el país arda".

En esta misma concepción escéptica para cambiar el artículo 70, José Antonio Aruquipa, vocero oficial de Podemos, explicó con preocupación que entre las opciones para seguir adelante en el proceso constituyente, únicamente quedaban tres: a) persistir con las medidas de presión; b) participar de todas maneras en el trabajo de las comisiones porque los constituyentes de Podemos debían responder al mandato de sus votantes; y c) el proceso deliberativo e independiente se había quebrado a consecuencia de las posiciones inflexibles. Para Aruquipa, todo apuntaba a esperar más de una propuesta de Constitución en el referéndum nacional. Esto mostró que Podemos estaba dispuesto desde el comienzo de sus medidas de protesta, a mantener la polarización política, inclusive más allá del 6 de agosto de 2007, fecha en que teóricamente debió haber terminado la Asamblea.

Desde la posición del MAS, dilatar una reconsideración del artículo 70 desgastaría la huelga de Podemos en diciembre de 2006, mientras que la oposición pensaba ahondar la crisis nacional exhortando la intervención de diferentes sectores de la sociedad civil que empezaron a diseminar varios piquetes de huelguistas con carácter político y, al mismo tiempo, como expresiones de resistencia ciudadana ante la injerencia del gobierno sobre la Asamblea. En opinión de Rubén Darío Cuellar, "la escalada de protestas contra la mayoría absoluta perjudicaba al MAS".

En segundo lugar, el domingo 3 de diciembre de 2006, el Poder Ejecutivo convocó a una "cumbre política extraordinaria" en la ciudad de Sucre donde se reunieron Evo Morales, el Vicepresidente, el Viceministro de Coordinación Gubernamental, los presidentes de seis Comités Cívicos: La Paz, Chuquisaca, Santa Cruz, Beni, Tarija y Cochabamba, la directiva en pleno de la Asamblea Constituyente, los secretarios ejecutivos de todas las organizaciones sindicales e indígenas del Pacto de Unidad (coalición sindical indigenista), algunos constituyentes del MAS y los principales jefes de bancada de las fuerzas políticas minoritarias en la Asamblea.

El objetivo era analizar la posible reconsideración del artículo 70 pero fueron cinco horas de debate que lastimosamente no llegaron a ninguna solución específica; lo más notorio fue la presencia masiva de los medios de comunicación y especialmente del canal estatal Televisión Boliviana que públicamente fue acusado de transmitir en vivo únicamente las intervenciones de Evo Morales y aquellos discursos que apoyaban la mayoría absoluta.

La cumbre fue improvisada porque se confirmó solamente 45 minutos antes de su ejecución. Jorge Lazarte, entonces cuarto vicepresidente de la directiva en la Asamblea,

estuvo en contra de que la Constituyente convoque al evento pues "la directiva no era una secretaría del MAS al recibir una carta de García Linera que ordenaba la organización, lo cual era denigrante". Un día antes, tanto Roberto Aguilar, primer vicepresidente, como la presidenta Silvia Lazarte, indicaron no saber nada sobre una cumbre política preparada por la Asamblea.

El presidente del Comité Cívico de Chuquisaca, John Cava dijo que el plan inicial era esperar a los jefes de bancada de todas las organizaciones políticas para que puedan reunirse con la directiva inmediatamente, a fin de abrir una ventana hacia la revisión del sistema de votación.

Las intervenciones de todos los comités cívicos fueron directas y sintéticas, planteando el reconocimiento del referéndum departamentalmente vinculante a favor de las autonomías del 2 de julio de 2006, y los dos tercios para aprobar el texto constitucional durante sus principales instancias de debate como "en grande" y "en detalle".

El Vicepresidente Álvaro García declaró dos días antes que la reunión podía ejecutarse siempre y cuando asistan los movimientos sociales a través del Pacto de Unidad. En efecto, durante la reunión estuvieron los dirigentes de la Asamblea del Pueblo Guaraní, de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CONAMAQ) que abiertamente desafiaron a los Comités Cívicos con un tono agresivo pero orientado hacia la defensa de una consigna política, antes que hacia una argumentación coherente de la democracia de mayoría.

Evo Morales contribuyó muy poco para la distensión del ambiente político, acusando a los presidentes de los Comités Cívicos de Santa Cruz y Beni de estar manipulados políticamente por Podemos para respaldar los dos tercios y convertirse en actores que se resistían al clamor de cambio que tenía el pueblo.

Cuando los Comités Cívicos le pidieron intervenir como jefe político y presidente para flexibilizar la posición del MAS, Morales dudó y finalmente se excusó para solicitar que la directiva suspenda las plenarias hasta visualizar una solución. Por último, Morales cometió el error de decir: "si no hay un acuerdo al interior de la directiva que es la instancia principal de decisión, si no hay consenso, entonces que se proceda a votar". Las reacciones fueron negativas porque quedó muy claro que el MAS votaría

la ratificación del artículo 70 sin incorporar los dos tercios, especialmente después de escuchar a los constituyentes masistas que utilizaron discursos extremistas en la reunión, tanto para agradar a Morales como para condenar el abstencionismo que, según el MAS, inhabilitaba cualquier reclamo de Podemos.

Las repercusiones al día siguiente de esta cumbre frustrada, mostraron que la única intención del MAS era desprestigiar a los Comités Cívicos frente a los medios de comunicación acusándolos de ser aliados de la oposición "derechista y sectaria". El único cuidado que se tuvo en la repentina organización del evento estuvo calculado para permitir que los corresponsales nacionales e internacionales ingresaran al Colegio Junín, lugar de trabajo de las comisiones constituyentes, como si la cumbre política fuera una conferencia de prensa.

Claramente el MAS quería transmitir por Televisión Boliviana la fortaleza del caudillo Evo Morales quien no iba a dejarse vencer por las extorsiones de una "media luna" que daba las espaldas al pueblo. Los medios de comunicación fueron utilizados y convertidos desde diciembre de 2006 en espacios de lucha simbólica y desentendimiento hasta el jueves 22 de enero de 2009, donde inclusive la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), instancia que supuestamente debía ser un ente ideológicamente plural, pagó una propaganda televisiva exhortando a votar por el *sí* a la Constitución[44].

Los disturbios y movilizaciones violentas en diferentes lugares del país atizaron el fuego de una polarización que fue transformándose en una crisis de gobernabilidad para el MAS. La irrupción de una turba para desalojar un piquete de huelga en la basílica de San Francisco de La Paz el 5 de diciembre de 2006, así como el acoso de los senadores opositores en el Congreso por otros grupos enardecidos, precipitó una nueva huelga de los diputados y senadores de Podemos dentro del hemiciclo parlamentario.

[44] La REPAC fue creada con el apoyo de la Vicepresidencia de la República y estuvo absolutamente digitada por ésta. Nunca mostró apertura multipartidaria y fue cuna de una serie de consultores pragmáticos, contratados para enaltecer la "revolución constitucional" del MAS. Asimismo, los asesores españoles del gobierno de Hugo Chávez orientaron ideológicamente a la REPAC mediante posiciones "extravagantemente revolucionarias". No conocían el país pero se animaban a decir que el objetivo final de la Asamblea Constituyente boliviana no era lograr una Constitución sino estructurar las perspectivas radicales de una "democracia directa". Consultar especialmente el ensayo ideológico: Martínez, José Luis, (2007). "Relación de principios y valores", en: REPAC. *Asamblea y proceso constituyente. Análisis de propuestas para un nuevo tiempo,* La Paz: Vicepresidencia de la República, pp. 59-71. Una visión diferente y al mismo tiempo crítica del proceso político de la Asamblea está en: Díaz Cuéllar, Vladimir, (2008). *Crítica de la teoría del poder constituyente. Los límites del proceso constituyente boliviano,* La Paz: Instituto de Investigación, Capacitación y Formación Democrática "Carlos Montenegro". La defensa de una visión indigenista en la reestructuración territorial y constitucional se encuentra en: Guzmán Boutier, Omar, (2007). *Ordenamiento constitucional y territorial del modelo político Taipy*, La Paz: C&C Editores.

Para el segundo vicepresidente de la Asamblea, Mauricio Paz, los conflictos "expresaban el punto de quiebre en la Constituyente" porque, además, las negociaciones en la directiva habían sido suspendidas unilateralmente por la presidenta Silvia Lazarte el mismo 5 de diciembre de 2006, lo cual fue entendido como una "declaración de guerra".

Al día siguiente, 6 de diciembre, los senadores del MAS convocaron de pronto a una reunión ordinaria en los salones de la Vicepresidencia de La Paz. Entretanto, Podemos inauguró otra sesión paralela en el Congreso. Ambas sesiones reclamaron legitimidad y hasta aprobaron resoluciones y proyectos de ley, mostrando abiertamente una administración del *poder dividida* que, en el fondo, señalaba una crisis institucional de la democracia donde cada actor político interpretó los reglamentos de debate congresal según visiones maniqueas. Esto rompía por completo con todos los términos de la democracia pactada y la lógica de decisiones negociadas a partir de concesiones.

Simultáneamente, los asambleístas en huelga de hambre en Sucre fueron permanentemente presa del tedio, desaliento y resentimiento, sobre todo por no haber convencido al MAS que la huelga era un símbolo legítimo y recurso efectivo para recuperar dinamismo político como oposición. ¿Cómo se podía lograr una representación política realmente democrática en este mundo de actores que manifestaban una serie de conductas extremadamente desagregadas, oportunistas y cortoplacistas? La respuesta fue una sola: maniobrar los medios de comunicación y condensar todo bajo la égida de una intensa *personalización de la política* atada a los caudillos, sobre todo a Evo Morales y los prefectos de la "media luna" que no iban a resolver el quiebre de los pactos, sino que podían exacerbar la opinión pública para forzar un *sí* o un *no* hasta el final del referéndum constitucional[45].

IV. El movimiento de los medios de comunicación

Tesis Séptima: Los medios de comunicación predispusieron a la opinión pública en contra del gobierno, reforzando la polarización dentro del sistema político y la Constituyente en torno a los mecanismos de votación. Los medios tuvieron un claro posicionamiento político que sobredimensionó una postura escéptica respecto a la viabilidad de la Asamblea.

[45] Cf. Dader, José Luis. "La personalización de la política", en: Muñoz-Alonso, Alejandro et. al., ob.cit., pp. 351-367. O'Donnell, Guillermo, (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", en: *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas, pp. 62-87.

Los medios de comunicación predispusieron a la opinión pública en contra del gobierno, reforzando la polarización dentro del sistema político y la Constituyente en torno a los mecanismos de votación. Los medios tuvieron un claro posicionamiento político que sobredimensionó una postura escéptica respecto a la viabilidad de la Asamblea. Es por esto que Evo Morales se enfrentó en reiteradas oportunidades contra los periodistas, afirmando que los medios de comunicación "abominaban directamente al presidente".

Los medios de comunicación social hoy día se transforman fantasmagóricamente en una amenaza para la democracia en cualquier lugar del mundo. Es imposible extraer de ellos reflexiones ordenadas, meditaciones precautorias o enseñanzas racionales. Múltiples lecciones dramáticas pudieron encontrarse al analizar el papel jugado por los medios masivos de comunicación durante la Asamblea Constituyente de Bolivia entre agosto de 2006 y diciembre de 2007.

Los medios de comunicación fueron un verdadero actor político dentro del proceso constituyente con las siguientes tendencias. En la primera tendencia los medios no mostraron una total orientación para predisponer a la opinión pública en contra del gobierno, aunque sí se favorecieron algunos lineamientos inclinados hacia una posición de *centro* y una crítica contra el MAS, en medio de la polarización del sistema político y la Asamblea Constituyente en torno a los dos tercios y la mayoría absoluta como mecanismos de votación. Así se percibieron los siguientes posicionamientos:

Tabla 10.
Orientación de los medios de comunicación sobre la mayoría absoluta y la campaña *"Doña Peque"*

Posición de crítica relativa a la mayoría absoluta y a una injerencia del Poder Ejecutivo en la Asamblea	Posición de relativa neutralidad sobre los mecanismos de votación en la Asamblea	Posición a favor de la mayoría absoluta y simpatía por los movimientos sociales e indígenas	Posición externa de algunos medios internacionales que registraron noticias sobre la Asamblea
La Razón	El Diario	Canal 7, Televisión Boliviana	Associated Press
La Prensa con el suplemento Pacto		Agencia Boliviana de Información (ABI)	BBC Mundo, América Latina

Correo del Sur con el suplemento Pacto	Agencia de Noticias Fides	Red Aclo-Erbol, Foro Constituyente, Noticias Constituyentes y Diálogos Constituyentes	El Universal, México
Opinión	Los Tiempos	Canal 4 Radio Televisión Popular	El Nuevo Herald, Estados Unidos
El Deber	Canal 33 Colosal de Sucre	Semanario El Juguete Rabioso (actualmente desaparecido)	Agencia EFE, Inter Press Service (IPS)
Canal 2 UNITEL	Radio Panamericana, programa Diálogo en Panamericana	Radio Patria Nueva	El Clarín, Argentina
Canal 5 BOLIVISIÓN			The economist
Canal 11 Notivisión Red UNO	Es importante destacar la campaña televisiva *"Doña Peque"* que trasladó completamente las visiones parciales de los conflictos sobre la mayoría absoluta a la publicidad para aprobar el texto constitucional, simulando los temores de algunas familias de clase media respecto a una Constitución socialista. Los miedos dejaban de existir cuando *otros* decían con tranquilidad que "todo estaba bien". La campaña se difundió en todos los canales pero principalmente apareció en Televisión Boliviana.		
Canal 9 ATB Noticias			
Canal 39 PAT Noticias			
Radio Fides			
Semanario Pulso			

Fuente: Franco Gamboa, 2009.

En la segunda tendencia los medios difundieron las informaciones más importantes con despachos directos y corresponsalías desde la ciudad de Sucre. Esta posibilidad otorgó a la comunicación una posición privilegiada en la construcción de un clima de opinión nacional sobre el desarrollo político de los acuerdos y los enfrentamientos.

En vista de los conflictos regionales y el impasse sobre los mecanismos de votación en la Asamblea a finales de agosto y comienzos de septiembre de 2006, los medios estimularon un estilo de noticias con carácter más dramático. La prensa internacional tuvo su parte en la información sobre la Constituyente publicando noticias que fueron de un estilo más descriptivo, destacando la emergencia de un tipo de democracia participativa en Bolivia.

El desarrollo político de la Asamblea Constituyente es indisociable de la cobertura realizada por los medios de comunicación social (MCS). Éstos fueron capaces de generar un

ambiente discursivo que, en muchas ocasiones se inclinó hacia el sensacionalismo y el espectáculo, así como hacia la descripción de un conjunto de noticias con signo alarmista y efectos negativos que alimentaron una deslegitimación de la Constituyente fruto del énfasis otorgado a las rupturas, antes que a la posibilidad de lograr un acuerdo entre los constituyentes y diferentes sectores de la sociedad civil. Por lo tanto, es importante caracterizar el posicionamiento de los MCS que cumplieron un papel como actores políticos durante seis hitos importantes del proceso constituyente.

- Primer hito: antes de la Asamblea, que abarca desde la elección de constituyentes y el *sí* o *no* por las autonomías, es decir el 2 julio hasta el 5 de agosto de 2006. Los medios de comunicación se comportaron con una prudente emoción sobre el nacimiento de la Constituyente destacando sobre todo los retos que el país estaba incorporando a su experiencia democrática.

- Segundo hito: inauguración e inicio efectivo de la Asamblea que abarca desde el 6 al 15 de agosto de 2006 cuando comenzaron las plenarias. Aquí, los medios empezaron a destacar un tono escéptico sobre el desarrollo de todo el trabajo, sembrando dudas en torno a la "capacidad profesional y política" de los asambleístas para llevar a buen término todo el trabajo.

- Tercer hito: surgimiento de la polarización, desde el 16 de agosto hasta el 21 de diciembre de 2006, cuando la Asamblea comenzó el receso de fin de año. En esta etapa, absolutamente todos los medios de comunicación, inclusive los que eran controlados por el gobierno del MAS, desarrollaron una crítica en contra del proceso constituyente y el escepticismo se fue transformando en pesimismo y amplificación de los conflictos.

- Cuarto hito: solución aparente del sistema de votación en febrero de 2007 hasta julio del mismo año cuando ninguna de las 21 comisiones de la Asamblea logró terminar sus informes finales, tomando la decisión de prorrogar irregularmente sus tareas por cuatro meses adicionales. Los medios utilizaron este problema como la confirmación de sus peores vaticinios polarizando todavía más sus noticias y sugiriendo que las soluciones iban a venir por los extremos más radicales: clausurar la Asamblea y darla por fracasada, o hacer que el gobierno imponga una solución neutralizando a la oposición.

- Quinto hito: estallido de la violencia en Sucre en noviembre de 2007 hasta la aprobación del texto final en Oruro el 9 de diciembre de 2007. Todos los medios de comunicación permanecían con la impronta escéptica y, fruto del cansancio, difundían la aprobación de la Constitución como el "mal menor".

- Sexto hito: mantenimiento de la polarización desde enero de 2008 cuando el MAS empezó a "socializar la Constitución aprobada en Oruro", hasta el 25 de enero de 2009, día del referéndum constitucional. Los medios de comunicación mantuvieron sus dudas sobre la solución de los conflictos entre el gobierno, la "media luna" y el regreso de una situación de estabilidad política.

El trabajo de los periódicos entre las elecciones del 2 de julio y el surgimiento de una rígida polarización política en septiembre de 2006, mostró la existencia de cuatro elementos:

a) La concentración excesiva en las divisiones políticas al interior de la Asamblea, lo cual determinó la emisión de noticias donde se destacaba la naturaleza del conflicto como espectáculo.

b) La construcción de un sistema de información y persuasión donde los medios, sobre todo periódicos, difundieron un ambiente escéptico respecto al valor de los cambios que podían obtenerse en la Asamblea.

c) Una comunicación política fuertemente utilizada por el MAS desde el canal estatal para desacreditar a Podemos y toda estrategia que se manifieste al lado de los dos tercios, identificados con el empantanamiento de la Constituyente.

d) Como contraparte, la oposición llevó adelante su propia campaña cuyo énfasis de comunicación giró alrededor de la defensa de una institucionalidad cuya única salida legal representaba el apoyo a los dos tercios, frente al planteamiento de una mayoría absoluta identificada con el autoritarismo.

Así se expandió la difusión de temores como el estallido de la violencia y divisiones irreconciliables entre el Oriente y Occidente del país. Todos los periódicos emitieron noticias marcadas por el tremendismo, lo cual precipitó mucha información donde la Asamblea reproducía exactamente las mismas prácticas que el Congreso y los partidos tradiciona-

les, en referencia a maniobras e incapacidad para forjar una imagen que supere los defectos del pasado. El accidente de Román Loayza el 16 de agosto de 2006 sirvió como una evidencia para reforzar la desconfianza sobre los resultados positivos que podía producir la Constituyente.

Al mismo tiempo, los medios hicieron poco esfuerzo para definir un ámbito deliberativo que represente un intento favorable de adecuación a las necesidades comunicativas del público, en función de relacionar a los constituyentes con múltiples grupos de la sociedad civil, sus propuestas y una atmósfera de opinión donde fructifique la confianza en torno a las reformas esperadas. Esta fue la tendencia en los medios gráficos como *La Razón*, *El Diario*, *Correo del Sur*, *El Deber*, *Opinión, La Prensa* y *Los Tiempos*.

Listos para lanzar la cobertura mediática a finales de julio de 2006, los periódicos bolivianos especularon sobre un escenario futuro de la Asamblea Constituyente. Explícita e implícitamente manifestaron sus preocupaciones e incertidumbres. La elección de los asambleístas y el referéndum autonómico les dieron las primeras señales sobre un posible buen comienzo, pues casi todos los medios apostaron desde un inicio a que entre las bancadas primaría la "capacidad de consenso, acuerdo, concertación, comunicación, encuentro, tolerancia y responsabilidad" pero sobre todo, el respeto a la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea.

Empero, también identificaron una evidente lucha entre el MAS y Podemos fruto de las confrontaciones durante la campaña proselitista de julio de 2006. Para los periódicos, el MAS empezaba a mostrar debilidad en términos de idoneidad para la negociación política y una visión etnocentrista excluyente (o "ultra-nativista" con la defensa del carácter originario). Esta actitud tendía a mostrar los excesivos deseos de hegemonía y un tono retórico autoritario.

Por su parte Podemos comenzaba a ser proyectado como "la oposición por excelencia" (a pesar de existir otros grupos pequeños). De esta manera, la Asamblea Constituyente fue planteada desde sus inicios como una "última oportunidad" y "necesidad histórica" para solucionar por vías democráticas y pacíficas la crisis que atravesaba el país.

El intenso trabajo informativo para la Asamblea, cuya inauguración fue presentada no sólo con simpatía sino con euforia en las primeras planas y titulares, escondía al mismo tiempo un gran escepticismo mediático que sólo los editoriales publicados

después del 6 de agosto de 2006 revelaron: ¿qué pasaría con las autonomías durante y después de la Asamblea? ¿Qué estrategia usarían los masistas para incluir las reformas estructurales del gobierno de Evo Morales en la Constitución? ¿Estaría lista la nueva Constitución en un año? ¿Sería puesta en práctica eventualmente? ¿El Poder Ejecutivo se haría cargo de continuar con las tareas de gobierno, o se concentraría en el trabajo de los asambleístas de su partido? ¿Cómo se aprobaría finalmente la Constitución mediante un referéndum?[46]

La duda también surgió claramente en torno a la capacidad media que tendrían los constituyentes para redactar una Constitución y, sobre todo, en la cuestionable lucidez interna del MAS y sus bases para elegir una presidenta de la Asamblea como Silvia Lazarte con pocas credenciales de concertación y trabajo eficaz. Este último hecho generó reacciones y divergencias editoriales porque el MAS ya estaba imponiendo su autoridad en la Constituyente al evitar que la presidencia sea libremente elegida entre todos los asambleístas.

Es importante destacar que sobresalió la línea editorial del periódico *El Deber* de Santa Cruz, al proponerse defender los intereses regionalistas a favor de la autonomía y en contra de los planes de desarrollo indigenista del gobierno. Asimismo, cabe destacar el posicionamiento mediático de *Correo del Sur* de Sucre que hizo un llamado a los medios de comunicación para ejercer su oficio con ética y contribuir al consenso, a pesar de circunstancias tensas cargadas de ideas polarizadas.

La difusión de los actos del 6 de agosto de 2006 se realizó con simpatía y tono festivo. "Se respiran aires de transformación", describía por ejemplo *Los Tiempos* de Cochabamba; de todos modos, cuando comenzaron a percibirse los primeros síntomas de intereses partidarios rígidos, los periódicos proyectaron la necesidad de hablar de "unidad nacional", "argumentación" y "racionalidad" por parte de los asambleístas. La gran mayoría de los medios masivos criticaron el surgimiento de desórdenes bajo la forma de autoritarismo e injerencia que venían en su mayoría de parte del jefe de gobierno, pero también de los líderes partidarios atrincherados en las regiones.

La solicitud presidencial de Evo Morales para instalar un posible cuarto poder de vigilancia hacia los asambleístas compuesto por las organizaciones sociales, hizo que los medios levantaran las banderas de la "independencia absoluta" para la Asamblea. Sin

[46] Cf. "La Iglesia facilitará el diálogo y la 'media luna' no cede", en: *La Prensa*, La Paz, 15 de marzo de 2008, p. 4A.

esta cualidad, según varios editoriales, los riesgos serían múltiples: retraso en el trabajo (además de los causados por la carencia inicial de una organización administrativa y de infraestructura eficiente), influencia en la libre deliberación y en el análisis sereno que necesitaban los asambleístas. Para los medios, la única tarea de los movimientos sociales y la sociedad civil era presentar propuestas en lugar de salir a las calles para presionar.

Las proposiciones del Poder Ejecutivo a favor de declarar "originaria" a la Asamblea hizo que los periódicos desataran interpretaciones ambiguas, intentando explicar a sus lectores de qué se trataba la idea. No obstante, comenzaron también los primeros temores respecto a los cambios estructurales que preveía el gobierno y, sobre todo, las amenazas a la integridad que podían sufrir los poderes constituidos. Así, los medios adoptaron un discurso centrado en la legalidad e insistieron en el cumplimiento de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea, sin que esto implicara favorecer abiertamente todas las ideas de la oposición.

El período que fue desde el 16 de agosto hacia finales de diciembre de 2006, definió claramente la actitud de los medios de comunicación frente al proceso constituyente. La directa injerencia del Poder Ejecutivo en el MAS, las movilizaciones callejeras, las amenazas de repliegue, el probable abandono de la oposición y la consecuente profundización de la polarización entre el MAS y Podemos (de la mano de insultos y violencia latente) en los debates del teatro Gran Mariscal, terminaron por agotar las esperanzas y la paciencia de los periodistas.

Los medios observaron la exclusión de distintos sectores del país en las futuras decisiones de la Asamblea desde el 15 de agosto de 2007 cuando nadie pudo solucionar las demandas de capitalía plena exigidas por Sucre. Los medios no creyeron en la legalidad de dichas decisiones y siempre dudaron del liderazgo adecuado de Silvia Lazarte para obtener resultados concretos, sobre todo cuando se forzó la aprobación del texto final en Oruro entre gallos y media noche. Fruto de la presión del Poder Ejecutivo, claramente pusieron en las manos del MAS la tarea de sostener y reencauzar el proceso, aunque nunca afirmaron que el partido de gobierno haya mejorado su capacidad de diálogo, sino que agrandaron ante las cámaras su estilo sindical cocalero de enfrentamiento, aclamación de las decisiones y consignas partidarias.

Así, todos los medios de comunicación cayeron en una desconfianza que los llevó a ver un panorama oscuro y bloqueado de todo el proceso constituyente, definido por la intolerancia proveniente de la oposición, la falta de concertación, el ánimo beligerante, un "futuro sin consenso", el "fracaso del proceso", "una lucha descarnada" por parte del MAS y "un campo de batalla abierto en Sucre", debido precisamente a la presión social en las calles. Todas las conjeturas editoriales fueron pesimistas[47].

El temor hacia los cambios estructurales se acrecentó y manifestaron una resistencia al estilo autoritario y el afán hegemónico del MAS. Desde entonces, la ruptura del proceso fue proyectada a diario sin la posibilidad de presentar matices, con la intuición de que en un futuro próximo habría "más de lo mismo". Los periódicos criticaron constantemente el desempeño de la Asamblea aunque mostraron una muy débil inclinación para favorecer un diálogo entre las fuerzas políticas constituyentes porque cualquier avance positivo siempre resultaba insuficiente y pequeño para los medios que, en definitiva, optaron por un perfil más receloso en sus posiciones políticas.

Los periódicos no se plantearon la alternativa de ejercer un oficio de manera diferente a la de ser catalizadores de conflictos y productores de una *espectacularización política*. En consecuencia, cabría preguntarse por qué expresaron tanto temor al nacimiento de probables cambios estructurales que logren la consolidación de un nuevo modelo político hegemónico. Los medios no se pensaron a sí mismos como capaces de precipitar una solución o disolver esa profunda polarización que difundieron. Si bien en un momento, *Correo del Sur* en Sucre organizó debates entre algunos asambleístas alrededor de temas álgidos, luego abandonó esta iniciativa.

Los medios como actores políticos no reconocieron su capacidad para viabilizar el "desbloqueo" y la salida del "estancamiento" en torno al sistema de votación en la Asamblea, sobre todo para fomentar un reencuentro entre los asambleístas y la sociedad civil. Los medios se dejaron llevar por la coyuntura política, se enfrentaron a Evo Morales que los acusó directamente de querer perjudicarlo, ahondando el juego de mutuas descalificaciones y reivindicando al mismo tiempo, pero de manera contradictoria, su función democrática para generar consenso.

[47] Sobre todo el periódico *La Razón* fue el primero en publicar a comienzos del año 2007 una noticia donde afirmaba claramente que la Asamblea llegó a un "virtual fracaso"; ver: "La Asamblea cae en su mayor crisis", La Paz, 10 de enero de 2007. "Un asambleísta del MAS teme rechazo a la Carta Magna", en: *La Prensa*, La Paz, 15 de marzo de 2008.

En general, el ambiente político de la Asamblea se transformó en un aire cargado de dramatismo y campañas por el *rotundo sí* o el *rotundo no*, opacando cualquier flexibilidad y los aspectos positivos del proceso constituyente. Las visiones dramáticas se manifestaron como consecuencia de la polarización entre el MAS y Podemos, pero también como resultado del deseo de muchos constituyentes por comprometer sus mandatos con logros específicos; sin embargo, tropezaron constantemente con fuerzas externas a la Asamblea que desactivaron los impulsos reformistas y el liderazgo de muchos, desembocando en mucha frustración, lo cual acrecentó las concepciones trágicas, es decir, aquella decepción por querer hacer algo para encontrar la luz al final del túnel pero encontrar poco margen de movilidad real que efectivice la obtención realista de sólidos y honestos beneficios.

Los medios utilizaron todo a su alcance para desacreditar a la presidencia de la Asamblea, concluyendo que el proceso representó una pesadilla histórica, aunque muy bien aprovechada para aumentar audiencias y vender los escándalos. Es muy difícil poder diferenciar el momento en que los medios de comunicación difundieron solamente información, o por el contrario comenzaron a hacer campaña en contra y a favor de la Constitución, inclusive antes de que todo esté concluido. El amplio uso que hacen los periodistas de distintos instrumentos como el vídeo y la espectacularidad con que manejan diferentes representaciones de la realidad, muestran que las "imágenes alimentan la creencia de que la información televisiva es el resultado de un *proceso de fabricación*"[48], donde una noticia se disfraza de campaña y viceversa.

Para el aparato de comunicación gubernamental, la opinión pública podía formarse agrupando el consentimiento a favor de todo el texto constitucional sin permitir ningún tipo de crítica, sino más bien promoviendo el rechazo a la opinión de los grupos opositores. La expresión más clara de la campaña gubernamental fueron las propagandas televisivas de *"Doña Peque"* cuyo objetivo era fomentar la condescendencia a través de una costosa publicidad de gran parte de los artículos de la Constitución donde se trivializaba completamente el contenido político del texto y se enturbiaba el análisis de las consecuencias a largo plazo.

[48] Balandier, Georges, (1994). *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación,* Barcelona: Paidós Estudio, p. 171.

Por el contrario, la oposición utilizó el alarmismo sobre la imposición de creencias andinas por encima de la religión Católica, tratando de convertir a la opinión pública en el resultado de la elección entre las opiniones de los creyentes y amigos que odiaban al MAS, antes que una reflexión clara e individual sobre el texto constitucional. Oficialismo y oposición gastaron millones de dólares para promover deliberadamente la polarización, manipulación y los juegos persuasivos que entretejían los medios de comunicación[49].

[49] Cf. Molina y Vedia, Silvia, (1992). "El escepticismo político en la perspectiva de los nuevos sujetos sociales, los movimientos y la opinión pública", en: *Revista de Estudios Políticos*, Tercera Época, No. 10, Abril-Junio, pp. 39-60.

Tercera Parte

El desafío puesto en acción:
La redacción del nuevo texto Constitucional

I. Introducción:

Las perspectivas políticas al comienzo de 2007

Para la Asamblea Constituyente, el comienzo del año 2007 estuvo nuevamente atravesado por las *estrategias de suma cero*, apoyadas e instrumentadas, tanto por el MAS como por la principal fuerza de oposición: Podemos. Esta última organización no cambió en nada su demanda por los dos tercios para la aprobación de todo el texto constitucional en sus diferentes etapas: "en grande, detalle y revisión", de tal manera que motivó una vez más el rechazo de los constituyentes del MAS quienes argumentaban que las dos últimas sesiones del año 2006 se realizaron para reconsiderar el sistema de votación pero Podemos nunca se presentó por haber decidido abandonar el debate lo cual, de hecho, invalidaba su credibilidad y fortaleza política para defender nuevos planteamientos, además de ser acusado como el principal partido que únicamente buscaba el completo fracaso de la Asamblea.

Durante las reuniones entre los integrantes de la directiva y los jefes de bancada, las relaciones manifestaron un deterioro evidente, al reencontrarse con un empantanamiento que decepcionaba incluso a las posiciones más optimistas. El panorama se complicó más, no por las discusiones internas de la Asamblea que se abocaron a las negociaciones para conformar la estructura definitiva de las comisiones, sobre todo dentro del MAS, sino por las noticias de disturbios en Cochabamba que terminaron con la quema de una parte del edificio prefectural en pleno centro de la ciudad. La violencia escaló por el bloqueo que colocaron diferentes organizaciones sindicales y campesinas en las carreteras inter-departamentales pidiendo la renuncia del prefecto Manfred Reyes Villa, junto con la movilización de campesinos cocaleros que terminaron en un enfrentamiento tenaz con sectores de clase media el jueves 11 de enero de 2007, donde dos muertos y cerca de cien heridos fueron las señales de una profunda división patria.

El jefe de bancada del MAS Román Loayza declaró públicamente el 9 de enero que "ojalá los constituyentes nos pongamos de acuerdo en las comisiones y la revisión del artículo 70, de lo contrario debemos despedirnos de la Asamblea porque vamos a ser denigrados por la sociedad. Si no entregamos la Constitución, es mejor suspender". Estas afirmaciones expresaron el enorme agotamiento de gran parte de los asambleístas, sean del MAS o Podemos y casi todos los medios de comunicación interpretaron las declaraciones de

Loayza como un "posible cierre de la Asamblea" . En esta misma línea estuvo Samuel Doria Medina de Unidad Nacional (UN) que solicitó la intervención de un árbitro para resolver los conflictos del artículo 70 recomendando al cardenal Julio Terrazas. "Si en este mes de enero no hay solución, lo más aconsejable sería disolver la Asamblea", dijo Doria Medina al precisar que la Constituyente incurrió en un gasto de 35 millones de bolivianos con nulos resultados[50].

Por otra parte, el MAS realizó una evaluación política de su gestión gubernamental y los problemas de la Constituyente, los días 3 y 4 de enero de 2007 donde decidió seguir adelante con la estrategia de mayoría absoluta y, lo más importante, conformar de manera mucho más clara una "Coordinadora Nacional del Cambio" que orientaría las principales decisiones del Presidente de la República y el Poder Ejecutivo. Esta Coordinadora era una ampliación y consolidación de la propuesta que Evo Morales hiciera el 4 de octubre de 2006, al plantear una Comisión Técnico-Política para redactar la propuesta de Constitución; sin embargo, las tareas debían ir más allá del texto constitucional y convertirse en una dirección político-hegemónica de largo plazo.

La Coordinadora estuvo integrada por el mismo Evo Morales, Álvaro García, Santos Ramírez, Juan Ramón Quintana, Silvia Lazarte, Roberto Aguilar y Armando Terrazas por la Asamblea Constituyente, el presidente de la Cámara de Diputados Edmundo Novillo, Gerardo Mendoza, Isaac Ávalos de la CSUTCB, todos los jefes departamentales del MAS, los delegados prefecturales y 40 secretarios ejecutivos de las organizaciones pertenecientes a los movimientos sociales, donde el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales actuaría como secretaría general. La Coordinadora sumaba 60 miembros en total.

El surgimiento de este organismo político ratificó el descreimiento que el Presidente Morales tenía sobre las virtudes para llevar a cabo los cambios desde la Asamblea Constituyente, pues luego de la evaluación en Cochabamba, el periódico *La Razón* publicaba una declaración de Evo Morales que afirmaba:

[50] "La injerencia de otros poderes y la falta de acuerdos con la oposición no fueron los únicos conflictos que pusieron en jaque a la Asamblea Constituyente. La bancada del MAS atravesó por una crisis interna que estalló la noche del lunes (8 de enero) con la brigada paceña abandonando la discusión de comisiones; insultos y agresiones que estuvieron a punto de concretarse en golpes de puño", en: "Un brote interno golpea a los asambleístas del MAS", *La Razón*, La Paz, 10 de enero de 2007. Asimismo, revisar: "Ni Evo logra desatar el nudo de la Asamblea Constituyente", *Correo del Sur*, Sucre, 10 de enero de 2007.

"Después de la instalación de la Asamblea Constituyente, el 7, 8 de agosto (2006) me dije: los cambios estructurales son tarea de la Asamblea Constituyente, yo me abocaré hasta que termine la Asamblea a temas sociales. Pasó meses y llegó un día en una conversación con Álvaro García Linera, con algunos ministros, a sus dos o tres meses (del inicio de la Asamblea) me di cuenta que los cambios profundos, las transformaciones no van a estar todavía en la Asamblea Constituyente; el cambio, la revolución democrática y cultural está en manos del gobierno junto a los sectores sociales"[51].

Estas concepciones que dejaban a la Asamblea en un segundo plano, ratificaron las previsiones de la asambleísta Loyola Guzmán, quien a mediados de diciembre de 2006, afirmaba "que el MAS finalmente logró su propósito de hacer que Podemos casi abandonara la Asamblea; esto me preocupó porque el discurso hacia los medios de comunicación invitando a discutir el artículo 70 junto con la oposición era una cortina de humo; inclusive el mismo Álvaro García, manifestó que estaría disponible un avión para que Podemos deje de una vez por todas el proceso". Guzmán siempre comentó sorprendida que "el presidente Morales dijo estar convencido sobre los límites y las pocas posibilidades de la Asamblea para llevar a cabo las reformas estructurales, durante la reunión del lunes 11 de diciembre de 2006 en Sucre".

"Evo ya no confía en la Constituyente como un escenario productivo y por ello cree ver con mejores perspectivas al Poder Ejecutivo como el lugar fundamental que plasmaría los cambios". La asambleísta Guzmán consideraba que estas visiones explicaban el sentido contradictorio con el cual se actuó hasta diciembre, sobre todo por la directa influencia del Poder Ejecutivo en la bancada del MAS y un discurso de supuesto acercamiento con la oposición, cuando no existía una convicción real para trabajar junto a ella.

En similar análisis, la asambleísta Marcela Revollo afirmó diciendo: "tuve la fuerte impresión de que el Presidente quería el fracaso de la Asamblea porque el hecho de ser fundacionales y hacer prevalecer el carácter originario implicaba que la Constituyente fuera el eje de todo cambio, el núcleo de las transformaciones, lo cual opacaría el liderazgo de Evo; en todo caso, es él quien buscaba pasar a la historia como el gran reformador, entrando en competencia con la Asamblea. De qué otra forma se podía comprender el haber llegado a extremos donde la Constituyente perdió sus posibilidades de acción autónoma e institucional".

[51] Discurso del presidente ante 300 personas donde destacaban líderes de los sindicatos afines al MAS. El periódico *La Razón* abrió su primera plana con esta noticia: "Evo decide ejecutar su plan al margen de la Asamblea", La Paz, 5 de enero de 2007, pp. A 8-9.

Cuando su esposo, el Alcalde de La Paz, Juan del Granado evaluaba el desempeño del gobierno en su primer año de trabajo, indicaba que "un error de carácter ideológico-estratégico del MAS tuvo que ver con la subestimación que se hizo de la Asamblea Constituyente (…) y por ello se la está dejando de lado como un escenario fundamental del cambio. Empantanarla durante cinco meses [de agosto a diciembre de 2006], teniendo mayoría fue una peligrosa incapacidad de concertación con la minoría. A esto debe sumarse el haber abandonado las autonomías como una bandera popular y de cambio; esto hizo que sectores conservadores de Santa Cruz se apropien de la autonomía"[52].

Las condiciones políticas para que el MAS revisara el artículo 70 sobre el sistema de votación a partir del año 2007, mostraron los siguientes planteamientos. El sistema *mixto* de votación aprobado en noviembre de 2006, donde los informes de comisiones serían votados por mayoría absoluta, podía ser modificado para permitir que la discusión de todos los artículos del texto final de la Constitución sean aprobados por dos tercios durante la fase "en detalle". El Vicepresidente Álvaro García complementó la propuesta diciendo que si no se obtenían los dos tercios hasta el 2 de julio de 2007, entonces se incorporaría una cláusula de "no bloqueo" para que las minorías no afecten el desarrollo del trabajo, lo cual automáticamente facilitaría que la Constitución fuera aprobada por mayoría absoluta.

El MAS aceptaba que la oposición pueda observar un número ilimitado de artículos constitucionales, siempre y cuando obtenga 40% de votos a favor entre los asambleístas. En el sistema de votación aprobado en noviembre de 2006, la oposición solamente podía cuestionar tres artículos, además de reunir necesariamente un tercio de apoyo. Sin embargo, el MAS no formalizó estas propuestas sino hasta el 2 de febrero de 2007.

A pesar de estos planteamientos, la oposición estaba convencida de que su trabajo al interior de los debates sería cada vez más insignificante, lo cual daba lugar a que los problemas regionales como la problemática sobre autonomías, descentralización y acceso a los beneficios de los recursos naturales, sean analizados y resguardados desde los Comités Cívicos, o desde las Prefecturas que no estaban controladas por el MAS.

Los cívicos estaban *obligados* a reaccionar ante estas circunstancias porque la oposición fue arrinconada y todos los conflictos – especialmente aquel surgido en Cochabamba el 10 de enero – por primera vez apuntaban a poner en riesgo la continuidad del sistema democrático en Bolivia.

[52] "Del Granado marca distancia con el gobierno", *La Razón*, La Paz, 2 de enero de 2007.

Capítulo 1.

Permanencia de la confrontación

I. Los escenarios de persistente enfrentamiento

Tesis Octava: Las posiciones que defendían a ultranza la mayoría absoluta descansaban en la legitimidad electoral y política del MAS cuando venció en las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005 con 53,7%; este logro fue entendido como suficiente prueba para vencer nuevamente en la Asamblea; sin embargo, la oposición polarizó el escenario con su demanda de dos tercios porque buscaba obtener una capacidad de veto y bloqueo, tratando, al mismo tiempo, de sobrevivir como clase política.

Los constituyentes de la oposición previeron los siguientes cuatro escenarios si aceptaban las diferentes ofertas del MAS. Primer escenario; al mantener sin ningún cambio el artículo 70 aprobado en noviembre de 2006, donde la oposición tenía la posibilidad de cuestionar solamente tres artículos, se estaba ocasionando que las diferentes fuerzas minoritarias aumentaran tranquilamente la cantidad de artículos rechazados. Por lo tanto, el texto final de la nueva Constitución estaría de cualquier manera incompleto con artículos aprobados por el MAS junto a sus aliados y artículos impugnados por la oposición, lo cual confundiría a la ciudadanía durante el referéndum constitucional.

Segundo escenario; si el MAS flexibilizaba sus posturas para aprobar todos los artículos de la Constitución por dos tercios en detalle, aún así sería muy difícil para la oposición introducir su agenda política porque las principales comisiones (11) estaban dominadas por el MAS. De todas formas, la oposición siempre necesitaría del MAS como la mayoría más importante pero con quien durante seis meses fue muy dificultoso desarrollar un ambiente de confianza; por lo tanto, la polarización se mantenía intacta.

Tercer escenario; a mediados de enero de 2007, la oposición anunció que no participaría en la directiva de las 10 comisiones que le pertenecían; sin embargo, el MAS buscó nombrar todas las presidencias y vicepresidencias. Según Roberto Aguilar, “dejamos que la

oposición se organizara como quiera, que nombrara o no sus presidencias no nos inquietaba porque nosotros íbamos a dinamizar el trabajo apoyando candidatos para las vicepresidencias, pues teníamos el mandato de ir contra viento y marea en el proceso".

En consecuencia, el MAS controló once comisiones por medio de presidencias y 10 vicepresidencias en las comisiones destinadas para la oposición. Inclusive las comisiones opositoras como Coca, Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades, y Otros Órganos del Estado eran consideradas aliadas del MAS. Esto también hacía fácil impedir que funcione la agenda de Podemos, MNR, UN y los partidos pequeños, razón por la cual Roberto Aguilar consideraba: "no necesitábamos que la oposición asumiera sus presidencias y así podían trabajar las 21 comisiones. Los dos tercios tampoco nos preocupaba porque si se aprobaba la cláusula de no bloqueo, inmediatamente después del 2 de julio de 2007 todo nuestro trabajo sería apoyado por mayoría absoluta".

Cuarto escenario; lo único que quedaba era llegar a la aprobación del *texto final* por dos tercios en agosto de 2007, donde el MAS iba a requerir de una parte de la oposición y era en ese momento que tal vez se podía "doblegar", en algo, la fuerza de los constituyentes masistas y sus aliados.

A esto se sumaron las posiciones críticas de Raúl Prada que pensaban en un fracaso de la Asamblea. "En seis meses no funcionó nada y si analizábamos las 21 comisiones, se podía constatar que todas tenían cronogramas pero no programas de trabajo. Nuestra Asamblea dejó de ser originaria y un acto fundacional – evaluaba Prada – pero lo que más me dolió fue ver que los siete años de luchas sociales, desde la guerra del agua en Cochabamba el año 2000 hasta agosto de 2006, se desconectaron completamente de la Asamblea para convertirnos en víctimas de las viejas mañas del parlamentarismo. La tarea era construir un nuevo mapa institucional y esto era imposible de febrero a agosto de 2007, por lo cual hemos fracasado pues lo poco que hemos hecho es lo que podía hacer un grupo de abogados".

Al otro lado de la medalla, Guillermo Richter criticaba la acción de la oposición por su actitud negativa hacia la concertación: "a diferencia de otros procesos constituyentes, la Asamblea boliviana se llevó a cabo en un contexto de insurgencia permanente y esto creó un desorden complicado; además, Podemos y la oposición nunca tuvieron una independencia de los Comités Cívicos cuya presión fue extremadamente insostenible. Es por esta razón que no hubo una línea de concertación; creo que Podemos nunca se unirá al consenso por su apoyo hacia la media luna".

Los debates de la plenaria se tornaron muy dificultosos entre el 12 y 15 de enero de 2007, fecha en la que Podemos solicitó la renuncia de Silvia Lazarte por sus "actitudes autoritarias". Si bien se redactó una carta y buscaron firmas para apoyar dicha renuncia, Podemos finalmente decidió no presentar la solicitud porque hubiera ahondado mucho más el clima hostil entre las principales fuerzas políticas, enredando el logro de acuerdos sobre el artículo 70 y la estructuración definitiva de las comisiones que fue aprobada el martes 16 de enero de 2007.

La oposición pidió nuevamente al MAS la posibilidad de revisar la distribución de comisiones, en particular porque Autonomías, Organización y Estructura del Estado e Hidrocarburos constituían escenarios centrales para los intereses de las fuerzas de oposición. El MAS se negó rotundamente. La estructura de las comisiones hasta el 25 de enero de 2007 se cerró con la siguiente composición:

1. Visión País: 15 miembros. Presidente: Félix Cárdenas (Concertación Nacional), Vicepresidente: Paulo Rojas (MAS)
2. Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades: 9 miembros. Presidente: Néstor Torres (MOP), Vicepresidente: Nelson Virreyra (MAS).
3. Deberes, derechos y garantías: 9 miembros. Presidente: Jaime Hurtado (Podemos), Vicepresidente: Sabina Cuéllar (MAS).
4. Organización y estructura del nuevo Estado (Estructura política y social del Estado unitario plurinacional, régimen de organización mixta del Estado, Poder moral y Poder social): 15 miembros. Presidente: Isabel Domínguez (MAS), Vicepresidente: Álvaro Azurduy (Podemos).
5. Poder Legislativo: 7 miembros. Presidente: César Cocarico (MAS), Vicepresidente: Lindo Fernández (independiente).
6. Poder Judicial: 11 miembros. Presidente: Rebeca Delgado (MAS), Vicepresidente: Oscar Urquizo (Podemos).
7. Poder Ejecutivo: 7 miembros. Presidente: Eduardo García (MAS), Vicepresidente: Patricia Arancibia (Podemos).
8. Otros órganos del Estado: 8 miembros. Presidente: Orlando Ceballos (MBL), Saturnino Quispe (MAS).
9. Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial: 25 miembros. Presidente: Saúl Ávalos (MAS), Vicepresidente: Eduardo Yañez (MNR).

10. Educación e interculturalidad: 17 miembros. Presidente: Faustino Ollisco (MAS), Vicepresidente: Carmen Lino (APB).
11. Desarrollo social integral: 11 miembros. Presidente: Edilberto Arispe (Podemos), Vicepresidente: Victoria Ruiz (MAS).
12. Hidrocarburos: 17 miembros. Presidente: Enrique Jurado (MAS), Roberto Vaca (MNR).
13. Minería y metalurgia: 7 miembros. Presidente: Gregorio Aro (MAS), Vicepresidente: René Villarroel (Podemos).
14. Recursos hídricos y energía: 7 miembros. Presidente: Ramiro Ucharico (Podemos), Vicepresidente: Sonia Tamo (MAS).
15. Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial: 13 miembros. Presidente: Víctor Vásquez (MAS), Vicepresidente: Katherine Mariaca (MNR).
16. Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente: 17 miembros. Presidente: Carlos Romero (MAS), Ana María Ruiz (MNR).
17. Desarrollo integral amazónico: 11 miembros. Presidente: Luis Revollo (UN), Vicepresidente: Edgar Reyes (MAS).
18. Coca: 7 miembros. Presidente: Margarita Terán (MBL), Vicepresidente: Sabino Mendoza (MAS).
19. Desarrollo económico y finanzas: 15 miembros. Presidente: Teodora Tapia (MAS), Vicepresidente: Emilio Gutiérrez (UN).
20. Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración: 9 miembros. Presidente: Ervin Antelo (MNR), Vicepresidente: Afrodicio Tarqui (MAS).
21. Seguridad y defensa nacional: 7 miembros. Presidente: Lorgio Paz (Podemos), Vicepresidente: Limberth Oporto (MAS).

La sesión plenaria del martes 13 de febrero de 2007 fracasó porque no pudo aprobarse la reconsideración del artículo 70 al haberse obtenido solamente 154 votos, cuando se necesitaba dos tercios de los 239 asambleístas presentes. Para la mayoría de los constituyentes se tiraron a la basura los últimos tres meses de trabajo de noviembre (2006) a enero (2007). El MAS aceptó la posibilidad de revisar el sistema de votación pero asegurando algunos "candados" con el objetivo de evitar la manipulación de la oposición. Esto enojó a Podemos que rechazó un nuevo planteamiento y apostó a obstruir nuevamente el proceso. La propuesta del MAS que no pudo ser conciliada y motivó la ratificación del artículo 70 aprobado en noviembre de 2006, era:

Tabla 11.
Propuesta del MAS presentada el 2 de febrero de 2007

Comisiones. Aprueban su informe por mayoría absoluta. La oposición puede presentar un informe alternativo si reúne el voto de *un tercio* de los miembros de la comisión.
Texto. El proyecto de Constitución será aprobado por *mayoría absoluta* durante las instancias "en grande y revisión". En detalle será aprobada por dos tercios hasta el 2 de julio de 2007.
Disensos. A partir del 2 de julio se instala la Gran Comisión de Concertación para trabajar sobre los artículos no consensuados. Su informe deberá ser aprobado por dos tercios en la plenaria.
Consulta. Los artículos que no alcancen dos tercios serán puestos a consideración del pueblo, siempre y cuando la oposición alcance un 40% de respaldo de los constituyentes. Los artículos aprobados en el referéndum serían parte del nuevo texto constitucional.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Al día siguiente del 13 de febrero aparecieron declaraciones de prensa que creían imposible terminar la Asamblea en agosto de 2007. Entre las principales reacciones estaban las siguientes[53]:

Jorge Lazarte (UN): "Fue un fracaso de todos porque hubo un acuerdo para cambiar el artículo 70 pero por la forma cómo se hicieron las cosas en la Asamblea, acabamos en un retroceso el 13 de febrero al mantener un artículo que nadie lo quería pero que finalmente fue consagrado. Se hizo un trabajo inútil durante meses, discusiones y esfuerzos que no cristalizaron en nada".

Rubén Darío Cuellar (Podemos). "Nosotros no podíamos tranzar los principios y por esto volvimos a abstenernos; queríamos los dos tercios para todo y seguíamos insistiendo en la legalidad, presentando todos los recursos que eran necesarios".

[53] Cf. "Se ratificó el artículo 70 sin cambios", *Correo del Sur*, Sucre, 14 de febrero de 2007, p. 9. Ver también: "El MAS retoma el control sobre la futura CPE", *La Razón*, La Paz, 14 de febrero de 2007. Sobre la ampliación de la Asamblea porque el tiempo no iba a alcanzar ver: "Asambleístas ven plazo insuficiente", *Correo del Sur*, Sucre, 14 de febrero de 2007. En contrapartida, Silvia Lazarte ratificó que se entregaría la Constitución para agosto. Cf. "Lazarte garantiza CPE para agosto", *Correo del Sur*, Sucre, 12 de febrero de 2007.

Norberto Mendoza (MAS). “El tema de los dos tercios estaba en un parte de la propuesta. Podemos lo rechazó y por lo tanto ratificamos el anterior artículo 70; el ganador es el pueblo. El MAS tuvo suficientes desprendimientos”.

René Muruchi (AS). “No se concertó con las otras bancadas y fruto de ello no se pudo aprobar una nueva versión del artículo 70. Una vez más se comprobó que si el MAS no construía dos tercios con las fuerzas de izquierda, no tenía la seguridad de dos tercios con la derecha. Observé que se estableció una coalición MAS-UN, y esto significaba la derechización de una parte del MAS”.

Raúl Prada (MAS). “Fue un equívoco de Podemos porque hubiera logrado lo que buscó por mucho tiempo: la aprobación de los dos tercios en detalle, así como el reconocimiento del referéndum autonómico”.

Guillermo Richter (MNR). “La sesión fue un fracaso porque mostró al país y a la Constituyente divididos. Quisimos mostrar al MAS que no podíamos abandonar la concertación. Había que renegociar”.

Mirtha Jiménez (MAS). “El MAS abrió la posibilidad de concertación y cedió en los dos tercios pero también necesitábamos algunas cláusulas de seguridad y esto no fue entendido desde la oposición. Estuvimos conscientes de que la Constitución no debía redactarse sólo con la visión del MAS pero Podemos negó el consenso”.

Samuel Doria Medina (UN). “En la votación del 13 de febrero, lastimosamente se impusieron los radicales del MAS y Podemos porque si bien la propuesta de artículo 70 incorporaba dos tercios y autonomías, para Podemos no era suficiente. El MAS, por no cambiar un par de palabras hizo volver todo a foja cero. Este camino nos condenó al fracaso”.

II. Solución momentánea y consenso sobre el artículo 70

Luego de 35 días desde el 8 de enero, momento en que se reiniciaron las actividades de la Asamblea para la gestión 2007, los acuerdos políticos alcanzaron finalmente una solución legítima la noche del 14 de febrero, logrando aprobar la modificación del artículo 70 sobre el sistema de votación con la siguiente estructura:

Tabla 12.
Dinámica de las decisiones para lograr consensos

Acuerdos definitivos	Trasfondo de las negociaciones
Texto del artículo 70 aprobado el 14 de febrero de 2007. a) El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el artículo 26 del reglamento de debates.	Este inciso fue impulsado por el MAS desde un comienzo en el mes de octubre de 2006. Si bien provocó la crítica de la oposición, finalmente fue negociado con apertura, sobre todo por Samuel Doria Medina de UN que convenció a diferentes líderes opositores para aceptar la mayoría absoluta en los informes de comisiones. El jefe de bancada de Podemos, Rubén Darío Cuellar, estuvo en desacuerdo hasta el final porque su principal demanda nunca dejó de exigir dos tercios para todo el proceso: informes de comisión y las instancias de aprobación en grande, detalle y revisión.
b) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado "en grande" por la plenaria, por mayoría absoluta de los miembros presentes.	Esta decisión también respondió a las expectativas del MAS, sobre todo por la posición adoptada a finales de agosto de 2006 cuando el reglamento de debates fue aprobado por mayoría absoluta. Incluso los estrategas del Poder Ejecutivo habían planteado que la aprobación por mayoría absoluta era innegociable. La oposición temía que esta decisión clausurara sus posibilidades de lograr los dos tercios. Una vez más, tanto Doria Medina como Guillermo Richter del MNR estaban de acuerdo en ceder este punto, a condición de introducir la demanda sobre el respeto a los resultados del referéndum autonómico del 2 de julio de 2006. Al mismo tiempo, el MNR planteaba negociar el apoyo al MAS con el objetivo de conseguir espacios en la directiva de algunas comisiones desde inicios de enero 2007.
c) El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria de acuerdo a cronograma hasta el 2 de julio de 2007, pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo.	Esta decisión fue promovida por la oposición, sobre todo recuperando la demanda de Podemos para aprobar con dos tercios cada uno de los futuros artículos de la Constitución. El plazo del 2 de julio fue planteado por el Vicepresidente Álvaro García Linera el 10 de enero de 2007 y rechazado posteriormente por el MNR, que a través de Guillermo Richter, no quería introducir límites temporales de ninguna naturaleza. Doria Medina estaba de acuerdo con el enfoque global de la propuesta porque mantenía sus recomendaciones de septiembre de 2006 y, sobre todo, flexibilizaba totalmente las determinaciones radicales del MAS para avanzar con la mayoría absoluta al margen de la oposición.
d) En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, esto artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la Comisión de Concertación que estará integrada por la directiva, los jefes de representaciones políticas y presidentes de la comisión o comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes.	Este acápite causó serios problemas entre la oposición y el MAS, pues motivó que las orientaciones masistas radicales suprimieran del acuerdo toda referencia a los informes de minorías el lunes 12 de febrero de 2007. El argumento que defendió el MAS afirmaba que si se permitía el ingreso de los informes de minorías, se abría paso a la redacción de una Constitución "paralela" haciendo peligrar el programa de reformas estructurales del oficialismo. Podemos utilizó esta negativa para romper las negociaciones y mostrar que el MAS estaba obstaculizando el logro de un pacto definitivo. Es importante aclarar también que la propuesta de una "Comisión de Concertación" provino de Doria Medina muy temprano en septiembre de 2006. La resistencia del MAS para aceptar los informes de minoría provocó que la votación del martes 13 de febrero no lograra los dos tercios requeridos con el propósito de modificar el artículo 70, razón por la cual se ratificó el texto antiguo aprobado el 17 de noviembre de 2006. El MAS sabía que esto podía traer serias consecuencias, mientras que Podemos celebró la falta de acuerdos, pensando en romper el proceso porque al mantenerse intacta la estrategia de mayoría absoluta, nuevamente surgirían airadas protestas en los Comités Cívicos y Prefecturas de la "media luna". Finalmente, la aceptación de los informes de minorías fue reintroducida en las negociaciones de la directiva a las ocho de la noche del 14 de febrero de 2007, dando lugar a una apertura del MAS y alcanzándose un sólido consenso con grandes sectores de Podemos, el Bloque Popular Alternativo y UN. El jefe de bancada Rubén Darío Cuéllar rechazó todo arreglo y obstaculizó el acercamiento con el MAS, pero finalmente la mayoría de los constituyentes de Podemos votó a favor y Cuéllar se abstuvo en la plenaria.

e) Si los artículos señalados en el inciso d) no alcanzaran la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria, serán puestos a consideración del pueblo soberano.	Este planteamiento respondió también a las visiones de Samuel Doria Medina y fue retomado por Álvaro García Linera y el MAS en septiembre de 2006 y comienzos de enero de 2007. Se borró toda referencia explícita a la realización de un referéndum para solucionar la falta de concertación en la Asamblea; sin embargo, se mantuvo la decisión de consultar al "pueblo soberano" de manera general, aunque la directiva y los jefes de bancada no precisaron si se realizarían dos referéndums: uno con el propósito de de corregir los artículos sin consenso y otro para aprobar la nueva Constitución terminada.
f) El texto final de la Constitución Política del Estado presentado a la Plenaria por el Comité de Concordancia y Estilo será aprobado por el voto de dos tercios de los miembros presentes de la Plenaria.	Aquí también hubo coincidencia entre el MAS y toda la oposición para llevar adelante el proceso, explicitando que el texto constitucional "final" se aprobaría en la plenaria por dos tercios.
g) Se incorpora los términos del inciso 3 de la resolución de la plenaria del 21 de diciembre de 2006, de respetar en el marco de la unidad nacional, los resultados del referéndum del 2 de julio de 2006.	Esta decisión fue impulsada por los constituyentes de la "media luna", además de haber sido una constante exigencia de Podemos. Doria Medina, Guillermo Richter y Juan del Granado, en representación del Presidente Evo Morales, negociaron la necesidad de explicitar claramente que la Asamblea no cuestionaría los resultados del referéndum del 2 de julio, abriéndose una buena posibilidad de concertación con los Comités Cívicos y Prefecturas del Oriente. Algunos asambleístas no estaban de acuerdo en hacer referencia al referéndum autonómico como Loyola Guzmán, por considerar que aquéllos resultados ya eran vinculantes y no había por qué supeditar las decisiones del pueblo en un reglamento cuyo estatus legal era inferior al de un referéndum; sin embargo, apoyaron el nuevo texto del artículo 70, así como la casi totalidad de los constituyentes de Santa Cruz, Beni, Tarija y Pando pertenecientes a Podemos.
h) Las demás determinaciones que emanen de la plenaria de la Asamblea Constituyente, que no se refieran al tratamiento y aprobación del texto constitucional y lo establecido expresamente por el presente reglamento, serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros presentes.	Este punto fue aprobado sin discusión porque el núcleo del conflicto: informes de minorías que ingresarían a la plenaria, el uso de los dos tercios para la aprobación de cada uno de los artículos en detalle y el reconocimiento del referéndum autonómico, por último convencieron a la Asamblea que aprobó el nuevo artículo 70 con 201 votos a favor, 17 en contra y 19 abstenciones.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

El texto aprobado el 14 de febrero de 2007 recogió casi lo mismo que el acuerdo firmado entre Unidad Nacional y el Movimiento Al Socialismo el sábado 3 de febrero. A este acuerdo se sumaron después algunos constituyentes del MNR y los partidos pequeños del Bloque Popular. Podemos rechazó todo, pidiendo dos tercios inamovibles para cualquier decisión negándose a aceptar las referencias a la mayoría absoluta; empero, muchos de sus asambleístas declararon su molestia y ánimo de concertar porque era necesario viabilizar de una vez la Asamblea.

III. El camino cuesta arriba: las posiciones de Visión País

Tesis Novena: La falta de capacidades y conocimientos especializados por parte de la gran mayoría de los asambleístas en las diferentes comisiones, provocó un retraso en el trabajo; sin embargo, fue muy notoria la preponderancia de identidades étnicas con proyectos de poder, sobre todo por el trabajo de la Comisión Visión País y las influencias del Pacto de Unidad.

Una vez resuelto el sistema de votación con el artículo 70, los constituyentes de las 16 fuerzas políticas quisieron comenzar un trabajo intenso en las diferentes comisiones, pues a partir del 15 de febrero de 2007 puede decirse que recién se dio inicio a la plena organización y planificación de un conjunto de audiencias públicas y encuentros territoriales que representaban el eje central en el aporte de las comisiones para la Asamblea Constituyente.

Las comisiones tuvieron una labor preliminar el lunes 29 de enero de 2007 con la presentación de una propuesta metodológica de la "Comisión Visión País", considerada como la instancia orientadora para el conjunto de los constituyentes por la necesidad de abrir el debate a través del esclarecimiento sobre el *tipo de país* que Bolivia ambicionaba.

Las concepciones de Visión País deberían – se pensaba – orientar y facilitar la redacción del texto constitucional en sus dos vertientes: jurídica y política. De aquí que las principales ideas de la comisión propusieron un "juicio o interpelación política" al Estado, rastreando su desarrollo histórico desde sus raíces coloniales hasta la situación actual.

Su presidente, Félix Cárdenas, constituyente de Concertación Nacional (CN) por Oruro, redactó un documento político titulado *Juicio al Estado Colonial y Neo-Liberal* donde sugería cómo organizar el trabajo de la comisión y cuáles serían los alcances políticos e ideológicos.

"Para mí, la esencia del juicio – decía Cárdenas – era una especie de *educación popular para las masas*, pues posiblemente no concluyamos la interpelación política en todas sus dimensiones pero, por lo menos, habremos dado el primer paso para analizar desde el punto de vista histórico de dónde venimos, qué hemos hecho con nuestro Estado, qué recursos naturales nos han saqueado y hacia dónde nos proyectamos en el futuro como país, nacionalidades y culturas, especialmente para no repetir ciertos errores históricos".

En medio de mucha curiosidad y esperanza, las comisiones imaginaron un amplio espectro donde recuperar centralidad e independencia, marcando diferencias con lo que significó un proceso de bastante desgaste cuando la gran mayoría de los asambleístas recibían instrucciones desde "afuera" de la Constituyente, durante el difícil periodo de polarización entre agosto y diciembre de 2006. Para Félix Cárdenas, "había que abandonar cuanto antes la *cárcel* de las plenarias fruto del conflicto por el sistema de votación; precisamente el hecho de romper con las plenarias como calabozo hizo que las comisiones tuvieran otra situación; a mí me tenían sin cuidado – afirmaba Cárdenas – las determinaciones de la misma directiva porque de cualquier manera la Asamblea era un acontecimiento indio y entre indios debía implementarse el juicio político al Estado neo-colonial".

Desde esta concepción, el gran reto era adecuar las visiones heterogéneas que se tenían sobre Bolivia, con el tipo y estructura del Estado que se definiría en la nueva Constitución. El objetivo era indagar los orígenes, contradicciones y problemas irresueltos de la *bolivianidad*, qué sociedad buscaban las diferentes etnias y clases sociales para luego definir cuáles podrían ser las instituciones que más convenían al país. La principal orientación ideológica era predominantemente indigenista, pues el enjuiciamiento consistía en convocar a declarar a los "principales responsables del *apartheid* o segregación racial mediante una orden judicial".

El documento de trabajo escrito por Cárdenas podía, asimismo, convertirse en un probable detonante de revanchismo que ahondaría las divisiones étnicas y fracturas sociales. Él mismo estaba consciente de los potenciales conflictos destructivos que erupcionarían si se aplicaba en su integridad el peso del juicio político. "El MAS se asustó cuando evaluó los alcances profundos del proceso, explicó Cárdenas; sin embargo, la visión de un nuevo país debía prepararse desde esta reflexión histórica, política e ideológica porque sencillamente el juicio era inevitable".

Durante los primeros análisis, uno de los ejes de discusión fueron las raíces del momento constitutivo neoliberal en 1985, distinguiendo las intencionalidades y agresiones del Decreto Supremo 21060 que determinó un tipo de Estado cuyas consecuencias políticas no respondieron a las necesidades de la sociedad boliviana, ni solucionaron los problemas estructurales como la pobreza, desigualdad, exclusión, violencia estatal y autoritarismo. Para Cárdenas "no podíamos construir un nuevo país como si nada hubiese pasado y por lo tanto era esencial poner el dedo en la llaga de las cargas históricas".

El propósito judicial de la comisión Visión País era iniciar una detallada reflexión sobre el contenido del Estado y su desarrollo histórico. El análisis comenzaría con las incoherencias heredadas de la colonia española, los problemas nacidos en la vida republicana hasta llegar a la contemporaneidad para definir la democracia, modernización y sistema político en sus contradicciones, limitaciones y reproducción de las desigualdades. El resultado apuntaba a visualizar un nuevo Estado o por lo menos, las semillas de una nueva etapa histórica cuyo despliegue multicultural vendría con los años futuros[54].

Los documentos de discusión política planteados por la comisión, convergían en el enjuiciamiento de las siguientes instituciones:

- El Estado español colonial.
- La Iglesia ibero-católica.
- El Estado republicano reproductor de la discriminación racial hacia las comunidades indígenas en Bolivia.
- El Estado moderno de orientación occidental subordinado a los intereses de los Estados Unidos.
- Los efectos y resultados negativos para el Estado provocados por aquellos organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.
- Las acciones y distorsiones políticas ocasionadas por las empresas multinacionales, especialmente por las empresas petroleras que llegaron con la Capitalización a partir de 1994.
- El deterioro y corrupción dentro del Poder Judicial.
- La ineficiencia y deslegitimación profunda del Congreso de la república.
- El Poder Ejecutivo y otros órganos autárquicos como las Superintendencias de regulación sectorial, cuya ineficiencia había distorsionado sus mandatos originales, perjudicando los intereses del Estado en desmedro de las políticas de mercado y las aspiraciones de modernización institucional en Bolivia.
- El Ministerio Público, la policía nacional y el ejército.
- Las escuelas, como estructuras reproductoras de visiones ideológicas dominantes que nunca desterraron la *mentalidad colonial* para seguir sojuzgando a los pueblos originarios.

[54] Sobre los peligros políticos y la violencia de las "limpiezas étnicas" como una distorsión de la democracia consultar: Mann, Michael, (2006). *The dark side of democracy: explaining ethinc cleansing*, New York: Cambridge University Press.

La Asamblea Constituyente funcionaría como un tribunal político. Según las propuestas de Cárdenas, la primera fase de su trabajo fue declarar la Asamblea *originaria*, lo cual se cumplió con la aprobación del primer artículo del reglamento de debates. El carácter originario serviría como pilar para tener el suficiente poder de notificar a los testigos y pedir compensaciones, de tal manera que el juicio político pueda promover una especie de "reparaciones históricas" para los excluidos y los pueblos indígenas asumidos como las principales víctimas de la violencia estatal en Bolivia. De aquí que la intención también era consultar a penalistas para evaluar los alcances del juicio en el largo plazo, promoviendo sentencias y penas de contenido simbólico, ideológico y cultural.

En el caso del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada se tenía la intención de crear una comisión para juzgarlo, esté ausente o presente. "La idea – pensaba Cárdenas – era que la condena pueda llegar a Sánchez de Lozada en vida y no como al ex dictador chileno Augusto Pinochet, después de su muerte". Si bien la ejecución de diferentes condenas podía ser simplemente simbólica, el objetivo político debía detallar las compensaciones esperadas del Estado y aquellas instituciones enjuiciadas, asentadas esta vez en una nueva visión indianista de la sociedad boliviana. Es por esto que para Félix Cárdenas, el trabajo podía servir inclusive como ejemplo en otros países y procesos constituyentes porque en el ámbito latinoamericano todavía no se había realizado ningún juicio al Estado moderno republicano.

Los ciclos históricos que contemplaban el juicio al Estado eran los siguientes:

a) La colonización española.
b) El papel nefasto de la iglesia católica que destruyó las comunidades originarias y su religiosidad.
c) La explotación y saqueo de los recursos naturales.
d) La fundación de la república boliviana.
e) La guerra del Chaco.
f) La erradicación forzosa de la hoja de coca.
g) Las estrategias geopolíticas de represión y dictaduras puestas en práctica durante los años del Plan Cóndor y la Doctrina de Seguridad Nacional en los años setenta.
h) La implantación del neoliberalismo durante los años de aplicación del ajuste estructural a partir de 1985.
i) La instauración de la democracia liberal representativa entre 1982 y 2007.
j) La guerra del agua durante abril del año 2000.

k) La guerra del gas en octubre del año 2003.
l) La búsqueda por construir un nuevo Estado emancipado del prebendalismo y favoritismo hacia algunas élites, con el advenimiento de un presidente indígena como Evo Morales desde diciembre de 2005.

Para implementar el juicio se utilizaron algunos aportes de investigadores, antropólogos e historiadores. En opinión de Cárdenas, el MAS se equivocaba al ejercer un culto a la personalidad de Evo Morales, ya que lo dicho por el jefe era considerado sagrado y de ahí que su discurso sobre descolonización carecía de auténticas transformaciones que se adecuen a la práctica del discurso. En consecuencia, el juicio político también serviría para reflexionar sobre la reproducción consciente o inconsciente de los errores y crímenes de las élites históricas en el país. "Hablamos de descolonizar pero reproducimos lo mismo en la vida cotidiana. Somos como la vieja izquierda que hablaba de revolución y después estaba muy cómoda en su casa", reprochaba Cárdenas.

Los resultados del juicio, además, debían conectarse con cambios en la educación y otros aspectos abordados por el gobierno del MAS en el terreno cultural, pero pensando en un horizonte paulatino y con procesos de largo plazo. El trabajo de la comisión Visión País sería el primer peldaño dentro del proceso de transformaciones. Cárdenas creía que era un error de parte del Ministerio de Educación, pensar que el terreno político del Estado y la educación, históricamente podían cambiar por medio de decretos; Cárdenas tomó contacto con varios intelectuales indianistas porque pensaba que la Asamblea era, ante todo, un evento de indios, entre indios y cuyas consecuencias también debían ser indias, para lo cual la alianza con todo tipo de líderes indígenas requería una voluntad homogénea.

Para Cárdenas, otro desacierto significaba no escuchar a los indios porque las exigencias prácticas del juicio constituían un momento para reeducarse y sacar del horizonte de visibilidad ideológico, todos aquellos preconceptos y desprecios que grandes sectores de la sociedad boliviana todavía reproducían. La crítica también debía extenderse a la izquierda boliviana y sus interpretaciones marxistas que habían regresado al terreno político con algunos dirigentes tradicionales pero sin iluminar el proceso actual.

En criterio de Cárdenas, la referencia cubana no necesariamente debía orientar los impulsos revolucionarios de los movimientos indígenas. "En Bolivia, nada es único, todo es diferente. Las posibilidades de una revolución no están en la lucha armada como

en los años sesenta y setenta. La revolución en el momento actual se llama descolonización que debe anidar en el espíritu y en todo nuestro ser. Lo más probable es que Evo Morales no vaya a terminar esta tarea descolonizadora que apenas se ha iniciado", opinaba Cárdenas.

El trabajo de la comisión contemplaba discusiones en plenarias de la Asamblea durante una semana, realizando posteriormente audiencias públicas y encuentros territoriales para escuchar a los testigos y alegatos de los ciudadanos, etnias, organizaciones y líderes políticos. Al finalizar las audiencias, podía emitirse algún tipo de fallo para caracterizar finalmente al nuevo Estado. Simultáneamente, se trataría de viajar a los departamentos para explicar los alcances del juicio, así como lanzar una masiva campaña de educación en los medios de comunicación.

Los argumentos de las 16 organizaciones políticas presentes en la Asamblea debían quedar explicitados en las plenarias, de tal manera que todos los constituyentes presentaran sus visiones de país, tomando una posición sobre el juicio político, la comprensión del Estado y la profundidad de los cambios constitucionales.

Aún así, el desarrollo del juicio no se cumplió según los alcances y objetivos previstos. Los encuentros territoriales con una agenda sumamente apretada y agotadora, cruzaron el cronograma de un juicio político que fue apagándose como aquel *magno evento* en el que buscaban convertirlo Félix Cárdenas y su organización Patria Insurgente.

Los medios de comunicación trataron de asumir la idea del juicio como un simple exotismo sin impacto inmediato para las raíces del Estado moderno. De cualquier manera, inclusive aquellos partidos considerados artífices y protagonistas de atropellos, discriminación y abusos desde el poder cuando les tocó ejercer el gobierno, como el MNR, MIR y Podemos, presentaron sus propios alegatos y explicaciones históricas sobre el impacto de un juicio político durante sus presentaciones de visión país en las plenarias, aunque nunca creyeron en el valor y consecuencias prácticas del juicio[55].

[55] Cf. Asamblea Constituyente, Comisión Visión País, Sub-comisión de Interpelación al Estado. "Alegatos para la interpelación al Estado colonial, republicano y neoliberal: partidos políticos y agrupaciones ciudadanas de Bolivia", Sucre, mayo de 2007, fotocopias, 28 p. Asamblea Constituyente, Comisión Visión País. "Juicio al Estado colonial, republicano y neoliberal. Recuperar la memoria histórica para escribir la Nueva Constitución", Sucre, 30 de marzo de 2007, fotocopias, 124 p. "Caracterización del Estado colonial, republicano y neoliberal, encuentros territoriales departamentales: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Tarija, Sucre, Beni, Pando y Santa Cruz", Sucre, mayo de 2007, fotocopias, 34 p.

Estas concepciones, junto con las posiciones radicales indigenistas, dieron lugar a documentos políticos de la comisión Visión País que efectivamente fueron un intento para reescribir la historia en Bolivia, entendida como un ciclo de memorias largas que también trataban de adaptarse a un mundo globalizado, complejo y difícil como el escenario de las revoluciones tecnológicas, la crisis ecológica a escala mundial y la dramática competitividad de la economía de mercado que todavía definían profundamente el carácter del siglo XXI.

En el fondo, la finalidad era explicar el porqué del subdesarrollo en Bolivia, así como el tiempo y recursos perdidos para reorientar las posibilidades democráticas de una transformación juzgada como vital, en función de reimpulsar al país con progreso material y resarcimientos políticos; sin embargo, la cultura política del indianismo, que irrumpió con fuerza en la Constituyente, permanecía impasible frente a sus rasgos de confrontación sin poder superar sus postulados raciales para mirar otras realidades y necesidades. El indianismo no comprendía que ***la colonización simplemente terminó***; por esta razón, debía abandonar cuanto antes la lógica de víctimas y victimarios con la que acostumbra delimitar sus fronteras ideológicas, de otro modo se arriesgaba siempre a dislocar la posibilidad de abrirse al reconocimiento ético y humano de las otras clases y grupos sociales que integran Bolivia, eternizando el estereotipo de una indianidad como *estado de amargura* donde se refuerza el sentido de inferioridad[56].

[56] Para una discusión más ampliada sobre el problema del indio en toda América Latina, consultar. Mires, Fernando, (1991). *El discurso de la indianidad: la cuestión indígena en América Latina,* San José: DEI.

Capítulo 2.

Los intentos para superar los problemas y ponerse a trabajar

I. Dinámica de las comisiones

El 16 de enero de 2007 fueron aprobadas en plenaria la estructura y presidencias de las 21 comisiones, aunque con algunas críticas por parte de la oposición que nunca dejó de quejarse al no poder organizarse libremente para elegir la directiva de aquellas 10 comisiones que el MAS había entregado como una cuota de participación a las 15 fuerzas opositoras. Al día siguiente, 17 de enero, se inauguraron las oficinas provisionales donde debían trabajar las comisiones pero todavía sin cronogramas definitivos, metodologías ni equipamiento. El objetivo estaba concentrado en impulsar el "carácter específico" que, de acuerdo con el reglamento de debates, exigía reconocer a las comisiones y subcomisiones como instancias orgánicas permanentes de debate, análisis, investigación temática, asesoramiento, coordinación, consulta y sistematización en un área específica de la Asamblea. Este aspecto marcó la identidad de todas las comisiones y abrió una oportunidad para su actuación con *autonomía de gestión*, inclusive al margen de las decisiones que podía tomar la directiva.

Cualquier comisión estaba en condiciones de ejecutar y participar en dos tipos de eventos principales. Por un lado, las "audiencias públicas", entendidas como escenarios donde los ciudadanos, representantes de instituciones y organizaciones sociales podían hacer conocer sus propuestas e iniciativas en torno a la redacción de la nueva Constitución Política del Estado. A estas audiencias era posible convocar con carácter obligatorio, incluso a los representantes de instituciones públicas para fines informativos inherentes al trabajo de cada comisión. Por otro lado se encontraban los "encuentros territoriales" en el interior del país, a los que se trasladarían las comisiones para discutir toda clase de temáticas que les interesaban, previa coordinación con las representaciones departamentales de constituyentes.

Tabla 13.
Fases en el trabajo de las comisiones aprobadas en el reglamento de debates para la gestión 2007

Fase Previa: febrero-marzo	Primera Fase: marzo	Segunda Fase: abril-mayo	Tercera Fase: mayo-junio
Presentación de las propuestas de Visión País correspondientes a las 16 organizaciones políticas.	Sistematización de las 16 visiones a cargo de la Comisión Visión País que iba a definir las líneas estratégicas para el trabajo del resto de las comisiones y subcomisiones. Las organizaciones e instituciones de la sociedad civil presentarían sus propuestas a las comisiones o harían llegar sus documentos a través de la directiva, audiencias públicas o representaciones departamentales de la Asamblea. Una vez sistematizada la información adquirida en las audiencias públicas y los encuentros territoriales, se daría inicio al debate y deliberación que logre la construcción de propuestas y proyectos de contenido para los futuros artículos de la Constitución. Concluida la fase de redacción se remitirían los informes de las subcomisiones a su respectiva comisión.	Las comisiones analizarían los informes de las subcomisiones. Para fines de complementación y precisión, las comisiones solicitarían a los poderes constituidos, organizaciones e instituciones de la sociedad civil, otros informes pertinentes. Eraposibleconformar comisiones mixtas con el objetivo de analizar en mayor profundidad y eficacia algunas temáticas.	La plenaria de cada comisión redactaría y aprobaría los informes finales. Aquellos informes aprobados serían enviados a la plenaria de la Asamblea. En caso de disenso, las comisiones elaborarían dos informes: uno por mayoría y otro por minoría. La resolución final tendría lugar en plenaria de la Asamblea Constituyente.

Fuente: Reglamento de debates de la Asamblea Constituyente, 2007.

II. El trabajo de las comisiones y sus resultados poco claros

El desarrollo de los acontecimientos en la realidad presentó una serie de vacíos e insuficiencias que se expresaron en diferentes hechos. Cada comisión se organizó de la manera que pudo y por lo tanto surgieron audiencias públicas a partir de la segunda quincena de febrero de 2007, sin un criterio rector proveniente de la directiva y sin metodologías para la sistematización de información.

Los secretarios técnicos y el personal de apoyo administrativo para cada comisión cayeron en las redes de arduas negociaciones entre los partidos políticos para “asignarse” algunos ítems disponibles. En muchos casos, las comisiones carecieron de sólidas capacidades técnicas para el acopio de información y la gestión efectiva en función del logro de resultados.

La comisión Visión País presentó un esbozo de propuesta metodológica el 29 de enero de 2007 ante el resto de los presidentes de comisión y jefes de bancada; sin embargo, en esta época aún no había sido resuelto el sistema de votación, de tal manera que ningún partido tomó en serio la necesidad de clarificar una metodología. Esta misma fecha marcó también un conflicto en las comisiones de Hidrocarburos y Autonomías por la designación de los vicepresidentes, sobre todo porque Podemos y APB quedaron al margen de obtener participación en dichas mesas directivas. De todas maneras, la propuesta de la comisión Visión País fue una "posición política e ideológica" sobre la interpelación al Estado neo-colonial y neo-liberal, antes que una metodología viable para ordenar el trabajo constitucional de las comisiones.

Las comisiones ejecutaron audiencias públicas entre los meses de febrero y abril de 2007 de manera fragmentada, improvisada y al calor de todo tipo de iniciativas que surgían espontáneamente, o tenían un sustento que respondía a las demandas de diferentes organizaciones de la sociedad civil y al olfato político de algunos asambleístas con el fin de consolidar su liderazgo en ciertas circunscripciones.

La directiva tardó demasiado en conformar la Unidad Técnica de la Asamblea Constituyente (UTAC) pero que jamás representó el brazo organizador y planificador con la expectativa de formular proyectos a fin de canalizar financiamiento para apoyar el trabajo de las comisiones. Al final, la UTAC quedó simplemente como un organismo para la reserva de pasajes durante los encuentros territoriales y para coordinar de manera global agendas y fechas de entrega de documentos con los secretarios técnicos de todas las comisiones.

La directiva tuvo incontables problemas para "normar y ordenar" el trabajo de las comisiones que, fruto del acelerado ritmo en la ejecución de todo tipo de audiencias, comenzó a sobrecargar con demandas financieras a la Oficialía Mayor de la Asamblea.

La información recogida en las diferentes audiencias no fue sistematizada, sino hasta después del 28 de febrero de 2007, fecha en la que se recibió el primer equipamiento otorgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); sin embargo, ninguna comisión publicó o mostró algún documento con los resultados de alguna audiencia pública que fueran insumos útiles y funcionales para un análisis constitucional con miras a la redacción de artículos.

Al desmentir que el Poder Ejecutivo haya enviado asesores a Sucre para redactar la nueva Constitución, el 28 de febrero de 2007 la directiva de la Asamblea Constituyente presentó a 16 representantes de los ministerios del Poder Ejecutivo que iniciaron la tarea de coordinación con las 21 comisiones. En un recorrido por el Colegio Junín, sede definitiva para el trabajo de las comisiones, Silvia Lazarte en persona brindó una explicación sobre la tarea que desempeñarían los "coordinadores de información".

Silvia Lazarte estaba convencida de que estos funcionarios del Poder Ejecutivo respondían a los múltiples requerimientos de información provenientes de las comisiones. Dichos coordinadores trajeron el documento "Propuestas del Poder Ejecutivo a la Asamblea Constituyente", que aunque no era un cuerpo constitucional con propuestas de artículos, tenía una estructura organizada a partir de áreas como:

- Área de justicia.
- Área social.
- Área de tierra y territorio.
- Área de descentralización y autonomía.
- Área económica.
- Área de gestión de recursos naturales (conservación de la naturaleza).
- Área de seguridad y defensa del Estado.
- Área de política exterior del Estado.

El documento presentaba visiones importantes pero también era una complicada mezcla de aspectos constitucionales, gestión pública, reforma institucional, políticas del desarrollo y posiciones ideológicas de difícil concertación inmediata.

En la plenaria del 27 de febrero de 2007 que congregó a 240 constituyentes en sala, se dio inicio a la exposición de las visiones de país de cada organización política representada en la Asamblea. Félix Cárdenas, presidente de la comisión dijo en dicha ocasión que "este

era el momento crucial para definir si la Constituyente era re-fundacional y originaria y cómo plasmar políticamente la unidad dentro de la diversidad". Cada partido presentó su visión entre el 28 de febrero al 7 de marzo de 2007.

Los medios de comunicación afirmaron que el 28 de febrero constituía recién el primer día de "trabajo real" para la Asamblea[57]. Las presentaciones de cada fuerza política obligaron a que los asambleístas prepararan con algo de ahínco un diagnóstico del país y varias propuestas porque el momento era, además, una excelente ventana para mostrar liderazgos particulares. Los principales partidos como Podemos, por ejemplo, trataron de destacarse por un conjunto de oradores vestidos elegantemente y con presentaciones coloridas en computadora; mientras que el MAS organizó una parafernalia con banderas, movilización campesina dentro del teatro Gran Mariscal Sucre explicando planteamientos audaces como 39 tipos de autonomías regionales.

El conjunto de los discursos sobre las visiones de país mostró, en el fondo, una excesiva gama de posiciones ideológicas y planteamientos donde se confundieron y mezclaron aspectos centrales para la reforma constitucional junto con problemáticas del desarrollo de larga data en Bolivia. Para algunos medios de comunicación como el semanario *Pulso*, las presentaciones de todos los partidos expresaron un completo caos[58]; sin embargo, existieron por lo menos siete grandes temas que hacia el futuro tuvieron dificultades para encontrar la aprobación del esqueleto en la nueva Constitución:

1) Modelo y caracterización del Estado.
2) Las competencias y profundidad de las autonomías.
3) Propiedad de las tierras y los recursos naturales.
4) División geográfica y política del país.
5) Reconocimiento de un Estado plurinacional donde la dinámica de la administración de poder tienda a dispersarse.
6) Prórroga presidencial y adelanto de elecciones generales.
7) Despenalización de la hoja de coca.

[57] Cf. "Surgen coincidencias en las iniciativas de visión de país", *La Razón*, La Paz, 28 de febrero de 2007: "La plenaria fue transmitida en directo por el canal 7, con lo cual no se pudo evitar que la televisión muestre cómo los constituyentes suelen caer fácilmente en la jocosidad e inclusive en un comportamiento irrespetuoso".
[58] Cf. "La Asamblea comenzó a deliberar. El *chenko* de las visiones del país", *Pulso*, La Paz, del 9 al 15 de marzo de 2007, pp. 12-14.

Las diversas visiones de Bolivia señalaron que otro problema pendiente en su definición era si sería necesario realizar dos referéndums. El primero para que el electorado defina los artículos que no lograran los dos tercios en la plenaria y el segundo, para la ratificación o rechazo del nuevo texto constitucional.

Finalizadas las exposiciones, la Asamblea se adentró en una vorágine de viajes a partir del 11 de marzo de 2007 para llevar a cabo los encuentros territoriales con un cronograma demasiado apretado que generó un estrés y deterioro inmanejable para todos los constituyentes. Estos viajes despertaron el escepticismo de algunos asambleístas y la crítica del mismo Álvaro García que afirmó: "nos ha llamado la atención que estén realizando esos viajes durante tanto tiempo. Creo que los constituyentes podrían estar recibiendo las propuestas en Sucre. Todo el mundo debería ir a Sucre (...), la Constituyente está para trabajar ahí pero respetamos sus decisiones". Según el periódico *La Razón*, "apurados y escapándose a hurtadillas de las plenarias para vacunarse contra la fiebre amarilla, los constituyentes alistaron sus maletas para su periplo de un mes por todo el país"[59]. La primera parada fue Cobija, Pando, adonde viajaron cerca de 187 constituyentes, 44 funcionarios de apoyo y 10 periodistas pese a existir problemas de hospedaje.

Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea explicó que los encuentros territoriales "eran la única forma en que la población que no pudo mandar sus documentos a Sucre se sintió parte de este proceso, el objetivo era escucharlos y estar relacionados con los bolivianos. No fue pérdida de tiempo ni viaje de turismo, sino un mecanismo a través del cual la Asamblea se vinculó a los nueve departamentos, a muchas poblaciones y a sus instituciones". Esto, sin duda probó ser falso porque los viajes retrasaron las deliberaciones, los pactos políticos e indisciplinaron a todos los asambleístas que viajaron solamente para divertirse un poco y alejarse de la tensión del sistema de votación.

Lo más relevante del encuentro territorial en Cobija fue que todas las fuerzas políticas coincidieron en que no era posible, políticamente, postergar la inminente llegada de las autonomías. La presidenta de la Asamblea, Silvia Lazarte, avaló el tratamiento del proceso autonómico regional en el marco del respeto a los pueblos indígenas y originarios. Contra toda previsión porque se pensó que Lazarte iba a eludir el debate, afirmó que "el tema de las autonomías se estaba discutiendo firmemente" en la audiencia de Cobija los días 12 y 13 de marzo de 2007, reconociendo también que varios sectores se opusieron a los foros territoriales pero, por último, se intentaba contribuir al proceso de cambio.

[59] "La Asamblea comienza una gira por todo el país", *La Razón*, La Paz, 10 de marzo de 2007. "Cobija espera a constituyentes para los encuentros territoriales", *Los Tiempos*, Cochabamba, 10 de marzo de 2007.

El prefecto de Pando Leopoldo Fernández y representantes de diversas instituciones, reclamaron el respeto a la autonomía departamental aprobada por voto directo en el referéndum del 2 de julio de 2006; incluso realizaron una réplica de aquella votación en ánforas distribuidas por el todo el centro de Cobija. Al final, el presidente de la comisión de autonomías, Saúl Ávalos del MAS, coincidió en que el proceso autonómico "estaba garantizado".

Tabla 14.
Cronograma de los Encuentros Territoriales aprobado por plenaria

Lugar	Fechas
Cobija	12 y 13 de marzo
La Paz	16 y 17 de marzo
Sucre	20 y 21 de marzo
Potosí	23 y 24 de marzo
Oruro	26 y 27 de marzo
Cochabamba	29 y 30 de marzo
Santa Cruz	2 y 3 de abril
Tarija	10 y 11 de abril
Trinidad	13 y 14 de abril

Fuente: Directiva de la Asamblea Constituyente, 2007.

La ejecución de los encuentros territoriales generó reacciones diversas, tanto en los medios de comunicación como en la opinión de los mismos asambleístas, destacándose cuatro tendencias.

Primero, los encuentros fueron una excelente oportunidad para regenerar la legitimidad de la Asamblea ante varios sectores de la sociedad civil boliviana, sobre todo con el propósito de informar, así sea de manera global, en torno a los pequeños avances que se estaban realizando. Al mismo tiempo, el recojo de demandas de los grupos organizados que participaron en los foros, para muchos asambleístas producía un efecto democrático inmediato: "llevar el aparato de la Asamblea representaba un hecho histórico, así como la ocasión para comprometer al país con las tareas de una refundación política". En esta posición se encontraban específicamente Silvia Lazarte, presidenta de la Asamblea, Roberto Aguilar, primer vicepresidente, Mauricio Paz, segundo vicepresidente y la mayoría

de los constituyentes. Aguilar afirmó en reiteradas ocasiones que cada viaje facilitaba a los asambleístas "conocer y reconocer la diversidad del país".

Segundo, la ausencia de una metodología de trabajo, junto con un cronograma de viajes demasiado apresurado, hizo que los encuentros aparecieran ante la sociedad como un periplo donde iba a perderse tiempo valioso y se fomentaba un afán de notoriedad que no respondía a las necesidades estratégicas de la Asamblea. Esta tendencia fue manifestada especialmente por Rubén Darío Cuéllar, jefe de bancada de Podemos, Jorge Lazarte, ex cuarto vicepresidente de la directiva y la gran mayoría de los medios de comunicación que expresaron duras críticas hacia los encuentros[60].

Tercero, cinco de las 21 comisiones organizaron su propio cronograma de trabajo, audiencias y encuentros territoriales al margen de la planificación aprobada por la directiva. Estas comisiones fueron calificadas como *atípicas*: 1) Recursos Naturales, Tierra y Territorio, 2) Coca, 3) Minería, 4) Fronteras y 5) Desarrollo Integral Amazónico. Inclusive, algunos de los presidentes de estas comisiones tuvieron un conflicto con Silvia Lazarte y la directiva que calificaron dichas conductas atípicas como un desacato y "falta de disciplina con las directrices emanadas de la Asamblea".

La cuarta tendencia, posiblemente más importante que las tres anteriores, fue aquella donde la preocupación fundamental radicaba en cómo organizar, sistematizar y aprovechar la gran cantidad de información recogida en cada encuentro. Al respecto, Ignacio Mendoza, primer secretario de la directiva consideraba que "todos los eventos, al margen de su relevancia para cada región en particular, no tuvieron un marco metodológico claro con el cual ordenar las demandas; el problema mayúsculo fue aquello que los archivistas llaman el *indiferente general*, es decir, estuvimos ante un volumen enorme de información donde no se supo qué era fundamental para el trabajo y en muchas circunstancias todo daba lo mismo pues varios temas iban repitiéndose; al final no estuvo claro qué se tenía efectivamente en las manos y cuán valioso representaba para la redacción del texto constitucional".

[60] Cf. "Asambleístas luchan contra el tiempo mientras viajan por el país", *Opinión*, Cochabamba, 21 de marzo de 2007. "Critican utilidad de reuniones regionales", *Los Tiempos*, Cochabamba, 21 de marzo de 2007. "Cuestionan la utilidad de los encuentros territoriales", *El Deber*, Santa Cruz, 21 de marzo de 2007. "Suman críticas a foros territoriales", *Correo del Sur*, Sucre, 21 de marzo de 2007. Algunas noticias relativamente más optimistas se publicaron en: "Balance positivo de la participación ciudadana. La Constitución debe reconocer derechos de todos los bolivianos"; "Instituciones de Oruro entregaron 200 propuestas a la Constituyente", *La Patria*, Oruro, 27 de marzo de 2007.

El conjunto de las comisiones tuvo un trabajo que evolucionó de manera muy heterogénea y dispar. Las agendas temáticas fueron construidas sobre la base de necesidades políticas para conseguir la mayoría absoluta en los informes finales, así como a partir de las relaciones de fuerza y presiones internas que los diferentes partidos podían ejercer.

En la comisión Visión País se organizaron dos sub-comisiones: a) interpelación al Estado colonial, republicano y neoliberal, y b) caracterización del nuevo Estado. En esta comisión para los constituyentes Félix Cárdenas y Raúl Prada, el núcleo de las divergencias y debates políticos radicaban en la aprobación de un tipo de *Estado Plurinacional Multiétnico* que apunte hacia el reconocimiento de autonomías étnico-originarias. En opinión de otros asambleístas, estas orientaciones solamente provocaban la perpetuación de resentimientos y enfrentamientos latentes, sin fomentar una democracia e instituciones modernas.

La comisión Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades se dividió a su vez en tres subcomisiones: a) Nacionalidades, b) Ciudadanía y c) Nacionalidad. La problemática central para esta comisión se asentaba en la ampliación de los derechos ciudadanos, especialmente para reivindicar una ciudadanía con equidad pero privilegiando a los pueblos originarios con el objetivo de cumplir una deuda histórica con ellos; sin embargo, la comisión tuvo problemas para identificar y afianzar los contenidos constitucionales de sus discusiones.

Para la comisión Derechos, Deberes y Garantías de las Personas, el trabajo se ordenó en tres sub-comisiones: a) Derechos, b) Deberes y c) Garantías. Las discusiones se realizaron con buenas perspectivas. Entre algunos temas de conflicto se encontraba el problema de la preeminencia de los derechos colectivos por encima de los individuales, o viceversa, los derechos a la libre identidad sexual, el aborto y la ratificación de gran parte de lo que ya existía en la Constitución de 2004. Los primeros ejes de consenso de esta comisión generaron una intensa controversia en relación con lo siguiente:

- Derecho a la vida desde la concepción.
- Derecho a la integridad física, psicológica, moral y sexual.
- Derecho a la honra, dignidad, buena reputación, privacidad personal y familiar.
- Derecho a la justicia pronta, oportuna, gratuita y a la tutela efectiva.
- Derecho a la petición individual o colectiva, sea oral o escrita y obtención de respuesta formal.
- Derecho a la identidad cultural.

- Libertad de expresar ideas y opiniones por cualquier medio en forma veraz.
- Libertad de pensamiento, conciencia, espiritualidad, religión y culto con fines lícitos.

La comisión de Organización y Estructura del Nuevo Estado tomó en cuenta tres sub-comisiones: a) Estructura funcional, b) Estructura territorial y c) Estructura social. En la medida en que Isabel Domínguez era la presidenta de esta comisión, se esperaba que el núcleo de las influencias viniese del Pacto de Unidad, coalición de organizaciones indígenas donde la Federación Bartolina Sisa era un actor sindical importante. Domínguez fue dirigente de Bartolina Sisa y declaró en diferentes oportunidades que el establecimiento formal del Poder Social constituía una de las principales discusiones, así como la reelección presidencial; sin embargo, Domínguez trabajó de manera discontinua y totalmente ineficiente porque al final el desorden caracterizó a esta comisión de principio a fin.

La comisión de Poder Legislativo fue una de las más débiles porque nunca terminó de organizar su estructura interna. Uno de los ejes para la discusión fue la eliminación de la Cámara de Senadores porque el objetivo era proponer una sola cámara legislativa, aunque la comisión manifestaba muchas limitaciones para comprender y caracterizar un probable régimen de gobierno parlamentario. La composición, regulación y estructura institucional de una sola cámara nunca pudo dilucidar un planteamiento claro dentro del MAS y en las mismas organizaciones indígenas.

En Poder Judicial hubo cinco sub-comisiones: a) Justicia ordinaria, b) Justicia comunitaria, c) Tribunal constitucional, d) Consejo de la judicatura y e) Tribunal agrario. Esta comisión avanzó bastante con la discusión sobre el estatus de la justicia comunitaria y una posible desaparición del Tribunal Constitucional que para algunos debería ser absorbido dentro de la Corte Suprema; sin embargo, el caos también destacó en esta comisión que finalmente jamás aclaró sus nuevas perspectivas sobre la administración de justicia porque repitió lo ya conocido en la Constitución de 2004 con algún análisis antropológico y más diletantismo alentado por asesores extranjeros que el logro de un conocimiento profundo de las temáticas. Los asesores pensaban que la Asamblea Constituyente representaba una verdadera revolución indígena muy similar al levantamiento armado de los zapatistas en México (1994), confusión por demás irracional porque trataban de dar contenido al concepto de justicia comunitaria y al mismo tiempo ayudar a la redacción de un texto constitucional que era todo lo contrario de un periodo de convulsión revolucionario.

La comisión de Poder Ejecutivo tuvo sólo dos sub-comisiones: a) Nivel central y b) Otros niveles de gobierno. Una de las perspectivas que fue adquiriendo notoriedad en esta comisión tenía que ver con el respaldo para la reelección presidencial y la defensa de un nuevo poder del Estado: el Poder Social. El trabajo también fue muy deficiente y al final se quedaron con la misma estructura del texto constitucional de 2004 precautelando el equilibrio de poderes y forzando la figura de reelección presidencial.

En la comisión Otros órganos del Estado se organizaron cinco comisiones: a) Defensa del Estado, b) Defensa de la Sociedad, c) Sistema electoral, d) Representación política y e) Otros órganos de control social. Esta comisión promovió una serie de discusiones de corte académico y político pero no propuso aspectos institucionales claros de reforma estatal. Existió una fuerte influencia para reformar el sistema electoral con el propósito de reducir la influencia de los partidos políticos y eliminar la Corte Nacional Electoral o reconvertirla íntegramente en una especie de nuevo tribunal. La propuesta de una "registraduría nacional" que concentre la administración de un registro civil, emisión de cédulas de identidad y el control del padrón electoral generó muchas impugnaciones. Sus propuestas sobre el Banco Central demostraron ser una declaración confusa de principios ya conocidos e ignorancia sobre políticas públicas y problemas económicos.

La comisión de Autonomías fue la más convulsionada y solamente tuvo una sub-comisión denominada "descentralización municipal y estructura del régimen autonómico en Bolivia". Esta comisión fue la más numerosa (27 integrantes) y buscó identificar las características, alcances y funciones estatales a ser transferidas por el Estado central hacia las regiones y los espacios territoriales de las comunidades originarias.

El núcleo de las divergencias tenía dos aristas: por un lado, el MAS se opuso a las autonomías departamentales para eliminar el peso político de los prefectos de la "media luna", razón por la cual planteó nuevas autonomías provinciales, indígenas y municipales, aunque sin una imagen definida sobre la estructura institucional que permita recibir competencias y porciones de poder desde el Estado. Por otro lado, la oposición con Podemos, el MIR, MNR-FRI y APB defendieron el carácter políticamente autónomo de los prefectos donde la autonomía debía inclusive tener facultades legislativas progresivamente, negándose a aceptar las autonomías de carácter provincial o indígena. Todo el trabajo fue en vano pues se congeló en un diálogo de sordos y mudos.

La comisión de Educación e Interculturalidad tuvo tres sub-comisiones: a) Educación escolarizada y alternativa, b) Educación superior, ciencias y tecnologías y c) Culturas y deportes. Uno de sus ejes de trabajo radicó en el fortalecimiento de la estatización para proveer servicios de educación. La posibilidad de introducir algunos mecanismos de control social para reducir y limitar las autonomías universitarias no generó ningún eje de consenso específico; en todo caso, el trabajo de la comisión fue constantemente influenciado por las presiones del sistema universitario público.

En la comisión de Desarrollo Social Integral los debates se organizaron en torno a tres sub-comisiones: a) Salud integral, b) Empleo, viviendas y transporte, y c) Protección social. Esta comisión reunió información relevante pero no logró concertar elementos de carácter constitucional porque el MAS presentó las mismas políticas de su gobierno "Para vivir bien", causando una reacción en la oposición que vio el hecho como la ausencia de genuinas propuestas para la Constitución.

La comisión de Hidrocarburos fue otra de las más débiles por la indisciplina con que desarrolló su trabajo y el desconocimiento especializado de las temáticas; tuvo tres sub-comisiones: a) Propiedad y dominio, b) Exploración y explotación, y c) Industrialización y transporte. Esta comisión buscó reforzar las orientaciones de la política de nacionalización iniciada el primero de mayo de 2006, fue la más informal en las discusiones y el cumplimiento de las fechas para entregar sus informes y sistematización de información porque ningún asambleísta conocía en detalle la economía de los hidrocarburos.

La comisión de Minería y metalurgia se dividió en: a) Metales y metalurgia, y b) No metales y siderurgia. A esta comisión le preocupaba la reforma del código de minería y el aumento de las regalías pero no estableció claramente si podía diseñar una nueva política minera, o mantener planteamientos muy generales dentro de un acápite sobre los recursos naturales no renovables. Sus propuestas estuvieron demasiado concentradas en la defensa de intereses corporativos, provengan éstos de los mineros cooperativistas o de los mineros pertenecientes a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

Jamás surgió el intento por analizar los problemas del país en su conjunto, así como tampoco se tuvo una comprensión de las dimensiones constitucionales para la preservación de los recursos extractivos en condiciones de un Estado de Derecho fuerte y regulador, sino que las discusiones quedaron atrapadas en medio de presiones y amenazas de los diferentes sectores mineros que buscaban ante todo precautelar sus intereses con un carácter político restringido.

La comisión de Recursos Hídricos y Energía organizó su trabajo con dos su-comisiones: a) Recursos hídricos y b) Energías. Esta comisión inició un proceso para reunir información relevante sobre energías alternativas, modificaciones a la Ley del Agua, protección del medio ambiente y otras dimensiones ligadas al desarrollo sostenible, sin encontrar claramente los aspectos constitucionales de sus propuestas. Constantemente confundió el análisis constitucional con los planteamientos para formular políticas públicas. Al final solamente concluyó con una afirmación por demás insubstancial: los recursos hídricos deben ser propiedad del Estado boliviano.

En la comisión de Desarrollo Productivo organizaron tres sub-comisiones: a) Desarrollo productivo rural sostenible, b) Desarrollo productivo agroindustrial, y c) Soberanía alimentaria y tecnología agropecuaria. Esta comisión buscaba fortalecer la participación estatal en la economía pero no expresó con precisión sus planteamientos constitucionales, porque la mayor parte de las discusiones sobre inversión para el desarrollo, prioridades, seguridad alimentaria y productividad rural, terminaron por presentar políticas gubernamentales o sugerencias de organismos no gubernamentales especializados que tampoco aclaraban cuál sería el estatus constitucional de algunas "políticas específicas de desarrollo"; sin embargo, fue una de las únicas comisiones que logró consensos importantes aprobando todos sus artículos por unanimidad, a excepción del artículo sobre productos transgénicos.

La comisión de Recursos Naturales, Tierra y Territorio desarrolló su trabajo dividida en tres sub-comisiones: a) Recursos renovables, b) Tierra y territorio, y c) Medio ambiente. Esta comisión trabajó bastante en la ejecución de audiencias públicas y la sistematización de información, sobre todo para fortalecer las modificaciones de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (INRA) aprobadas por el gobierno de Evo Morales en noviembre de 2006. El núcleo de disenso giraba en torno a la eliminación de la propiedad de la tierra para aquellos empresarios latifundistas acusados de un uso injusto e irracional de las tierras en todo el oriente boliviano. En materia de recursos naturales y medio ambiente, jamás estuvo claro de qué forma podían trabajar y concertar artículos constitucionales con otras comisiones similares como energía, recursos hídricos, desarrollo productivo y desarrollo económico y finanzas. Repitieron y mezclaron sus planteamientos con otras comisiones que tenían una agenda de discusión similar pero nunca hubo la capacidad para articular visiones y trabajar en comisiones mixtas.

La comisión de Desarrollo Integral Amazónico tuvo tres sub-comisiones: a) Castaña y siringa, b) Madera y bosques húmedos, y c) Medio ambiente, biodiversidad y territorialidad amazónica. Esta comisión también fue una de las más débiles y se encontró confundida por definir los intereses principales para fortalecer al Estado, proteger los bosques, profundizar la jurisdicción indígena sobre las tierras comunitarias de origen (TCO), y el control de recursos naturales en los mismos bosques, frente a la participación de algunos empresarios privados que tenían intereses económicos en las zonas amazónicas.

En la comisión de Coca hubo tres sub-comisiones: a) Revalorización histórica, b) Industrialización, y c) Despenalización y tratamiento socioeconómico y legal. Esta comisión concertó por unanimidad la redacción de una propuesta de artículos para la Constitución, destacando que el Estado debía proteger la producción de hoja de coca y declararla patrimonio histórico con el objetivo de reducir drásticamente la interdicción de la coca. Los asambleístas estuvieron subordinados a los dirigentes cocaleros del Chapare que llegaron a Sucre para definir completamente todo el trabajo.

La comisión de Desarrollo Económico tuvo tres sub-comisiones: a) Bienes nacionales y generación de recursos, b) Política económica y distribución de recursos, y c) Fiscalización y control. Esta comisión trabajó intensamente sobre los alcances del régimen económico a ser introducido en la Constitución. El debate, más allá del modelo de economía de mercado o economía social de mercado, radicó en si podían poner regulaciones, candados y restricciones a los impulsos económicos, o por el contrario dejar abiertos algunos escenarios que eviten camisas de fuerza desde la Constitución para realidades más fuertes como la economía informal, el contrabando y la inversión extranjera directa. El resto de sus propuestas sobre las funciones del Banco Central y otras entidades de regulación financiera y económica no representaron absolutamente ninguna innovación, pues reprodujeron lo que ya existía en la Constitución del año 2004.

Para la comisión de Fronteras, el trabajo se organizó alrededor de dos sub-comisiones: a) Fronteras nacionales y b) Relaciones internacionales e Integración. Esta comisión definió al Estado como el supremo eje institucional de soberanía fronteriza, así como el núcleo para la administración de las políticas en materia de relaciones internacionales; sin embargo, el MAS y Podemos polarizaron las discusiones en torno a mutuas acusaciones de manipulación de Evo Morales por Venezuela, Cuba y agentes extremistas, frente a las críticas hacia Podemos como partido controlado por intereses estadounidenses y transnacionales. La mayoría de los asambleístas desconocían totalmente las problemáticas principales.

Por último, la comisión de Seguridad y Defensa Nacional trabajó con dos sub-comisiones: a) FF.AA. y b) Policía Nacional. Esta comisión planteó modificar el artículo 208 de la Constitución de 2004, otorgando a las Fuerzas Armadas solamente la misión exclusiva de controlar la seguridad "externa", dejando de lado la misión de asegurar el imperio de la Constitución Política para velar por la estabilidad de los gobiernos legalmente constituidos. Tanto la Policía como las FF.AA. afirmaron públicamente que sería mejor mantener "sus actuales prerrogativas y atribuciones". El Poder Ejecutivo, por medio del Ministro de Gobierno, pidió a los miembros de esta comisión "dejar como están a la Policía y FFAA".

Los conflictos en el trabajo de sistematización de los informes de cada comisión se ordenaron en torno a la reelección presidencial. Especialmente después de las declaraciones del presidente Evo Morales el 16 de marzo de 2007 para convocar a elecciones adelantadas durante el año 2008, lo cual, para algunos asambleístas, podría electoralizar el proceso constituyente sin tomar en cuenta visiones de largo plazo para el país. Esto promovió opiniones encontradas en la Asamblea, por ejemplo:

Orlando Ceballos (MBL): "La segunda parte del proceso constituyente supone que tengamos que declarar el receso del Congreso actual y la convocatoria a elecciones en el Ejecutivo, Legislativo, gobiernos municipales y departamentales".

Néstor Torres (MOP): "La reelección me pareció una propuesta prematura, porque todavía no estábamos empezando siquiera con la primera redacción constitucional".

Guillermo Richter (MNR): "Siempre pensé que lo más importante era basarse en aquello que la normatividad vigente manda a los bolivianos; en Bolivia se determina que el mandato sea de cinco años y había que cumplirlo".

Roy Moroni (MNR-FRI): "El Presidente estaba haciendo campaña sin asidero en la realidad y lastimosamente afectó a la Asamblea".

Samuel Doria Medina (UN): "Hasta junio de 2007, la Asamblea Constituyente no consideró ni definió llamar a elecciones, por lo que Evo Morales sencillamente se adelantó a las principales decisiones y a los hechos de manera equivocada".

La posible prórroga de las labores en la Asamblea fue otro de los nudos problemáticos. Al respecto, fue Unidad Nacional (UN) que abrió públicamente la posibilidad de ampliar

el plazo por lo menos dos meses para que los constituyentes aprueben la nueva Constitución; esta opción generó apoyo y rechazo de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas que tenían presencia en la Asamblea.

Incluso el mismo Roberto Aguilar, primer vicepresidente, afirmó que "la prolongación se había conversado con Héctor Arce, Viceministro de Coordinación Gubernamental para que vaya consultando y preparando el terreno con Evo Morales".

III. El difícil entramado político después de los encuentros territoriales

El séptimo encuentro departamental entre los asambleístas y varias organizaciones de la ciudad de Santa Cruz, marcó las principales contradicciones de los foros territoriales. Fue el evento más belicoso por los hechos de violencia que se manifestaron; en dicho encuentro surgieron cuatro características.

En primer lugar, la radicalización de las demandas por una autonomía departamental en los términos planteados por el Comité Cívico de Santa Cruz y la Prefectura del departamento; es decir, la exigencia de un nivel de gobierno regional intermedio con pleno estatus constitucional entre el gobierno central y las autonomías municipales.

En segundo lugar, la participación efectiva de un número amplio de oradores que representaban a instituciones de la ciudad de Santa Cruz, e inclusive de ciudadanos corrientes que hicieron el uso de la palabra para expresar sus puntos de vista sobre la transformación del país, surgiendo al mismo tiempo un clima de opinión caracterizado por el desaliento respecto a la pobreza, la falta de empleo, desigualdad y ausencia de oportunidades en el país.

Tercero, varios enfrentamientos hicieron brotar la violencia que fue provocada por grupos de choque fieles a las demandas radicales por autonomía. Gran parte de estos grupos exaltados fueron movilizados por el Comité Cívico.

Muchos asambleístas del MAS y sus aliados se vieron permanentemente intimidados por los grupos de choque autonomistas, lo cual interrumpió el desarrollo normal de debates democráticos y tolerantes. Tuvo que lamentarse el surgimiento de peleas en las comisiones de Poder Legislativo, Autonomía, Coca, Poder Judicial, así como en Recursos Naturales, Tierra y Territorio. Los ánimos caldeados hicieron que las sesiones programadas para el martes 3 de abril de 2007 fueran suspendidas, por lo cual todos los constituyentes

del MAS abandonaron los predios de la Universidad Gabriel René Moreno donde se ejecutó el encuentro.

Desde la inauguración del evento apareció con mucha intensidad la demanda de autonomía departamental, manifestada sobre todo por el prefecto Rubén Costas, quien afirmó que "el derecho del pueblo cruceño a la autonomía departamental, estaba reflejado en los resultados del referéndum y en otras manifestaciones masivas como el cabildo del 15 de diciembre de 2006". Asimismo, los constituyentes cruceños no pudieron conformar una directiva única en la representación departamental; finalmente, en la inauguración hicieron uso de la palabra Armando Terrazas por el MAS y Javier Limpias a nombre de las organizaciones de oposición.

Las visiones confrontadas se avivaron cuando llegó al campus universitario de Gabriel René Moreno, el presidente del Comité Cívico, Branko Marinkovic, indicando que la posición de su entidad era "una defensa del voto popular que dijo sí con un 71% a favor de la autonomía departamental". También indicó abogar por una Bolivia unida donde los ciudadanos convivan pacíficamente en libertad y democracia, y pidió oportunidades para los bolivianos en cuanto a fuentes de empleo, salud, educación y vivienda. Una posición diferente la manifestó Saturnino Pinto quien indicó "estar a favor de la autonomía provincial, cantonal e indígena y no la departamental que sólo iba a beneficiar a las clases altas".

El presidente de la Unión Juvenil Cruceñista Wilberto Zurita, manifestó que su participación estaba unida a la movilización de grupos para evitar la llegada de militantes del MAS que pretendían trasladarse desde San Julián y Yapacaní para amedrentar a los Comités Cívicos. Indicó que "estaban expectantes ante cualquier intento de perjudicar las reuniones". Contrariamente, Jonathan Marquina, de la juventud masista, denunció que la Unión reclutaba jóvenes a los que ofrecía 50 bolivianos para perjudicar el encuentro".

Tres comisiones se trasladaron también a dos provincias para seguir recogiendo propuestas: Autonomías, Descentralización y Organización Territorial junto a la de Educación e Interculturalidad estuvieron en Montero, mientras que la de Tierra y Territorio visitó San Julián.

La presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte, exigió igualdad de oportunidades sobre todo si los jóvenes quisieran ser elegidos por voto directo, demandando el apoyo a favor del sufragio desde los 16 años. Ya en la audiencia de la comisión de Autonomías, el debate

se concentró en la disyuntiva entre la autonomía departamental y provincial. Algunos sindicatos como los del Norte Integrado, hicieron escuchar su demanda de autogobierno, al mismo tiempo que la necesidad de elegir subprefectos, consejeros o asambleístas departamentales por voto directo.

La violencia emergió primero en la comisión de Tierra y Territorio cuando el constituyente de Alianza Social Patriótica (ASP) de La Paz, Humberto Tapia, fue obligado a quitarse el poncho rojo que tenía al ser acosado por un grupo de mujeres afines al Comité Cívico cruceño. Ante esta situación, la comisión tuvo que suspender su trabajo; sin embargo, por la tarde retomó sus labores y recibió propuestas.

Una situación similar se vivió en la comisión de Poder Legislativo pues el presidente, César Cocarico y su compañera asambleísta Tania Ramírez fueron agredidos físicamente por algunos ciudadanos que exigían cambiar la directiva de esa comisión. La actitud violenta llegó al extremo de que las personas que se aglutinaron en el lugar no permitieron la salida a los constituyentes. Por ese motivo esta comisión interrumpió sus actividades y los asambleístas tuvieron que salir del lugar resguardados por policías.

El hecho más dramático se produjo contra el asambleísta Saúl Ávalos, presidente de la comisión de Autonomías, quien fue perseguido por una turba de ciudadanos que lo agredieron con insultos, palos y piedras. La policía tuvo que intervenir y el asambleísta junto con sus colegas del MAS no regresaron a la sesión del día martes por la mañana. En medio de estos conflictos, los asambleístas de Podemos, MIR y APB trataron de modificar la directiva de la comisión sugiriendo la renuncia del vicepresidente de la comisión Eduardo Yañez.

El encuentro desveló el "frágil equilibrio" que existía entre el MAS y las demás bancadas de la oposición, que luego de haber aprobado el artículo 70 sobre el sistema de votación, manifestaron su inconformidad con la estructura de la directiva en casi todas las comisiones. La ausencia de muchos constituyentes de Podemos durante el trabajo de sus respectivas comisiones fue notoria entre los meses de febrero y marzo de 2007 en Sucre, especialmente del jefe de bancada Rubén Darío Cuéllar; sin embargo, él junto a la mayor parte de los asambleístas orientales aparecían esta vez trabajando activamente en Santa Cruz, lamentablemente en un momento de mucha tensión donde se hostigó a gran parte de los constituyentes del MAS.

El día sábado 14 de abril de 2007 concluyeron los nueve encuentros territoriales de la Asamblea Constituyente con lo cual se terminó un proceso de diálogo y consultas de 34 días entre las 21 comisiones y diferentes organizaciones de la sociedad civil, así como la participación de todo tipo de ciudadanos bolivianos.

Entre algunas situaciones sobresalientes del proceso, destaca cómo el primer vicepresidente Roberto Aguilar declaró al periódico *La Razón* que en los encuentros habían participando cerca de 10 mil personas, presentado 3 mil propuestas y se habrían movilizado aproximadamente 400 instituciones. La misma fuente, Roberto Aguilar, afirmó ante el programa radial Noticias Constituyentes de la cadena Aclo-Erbol que las propuestas entregadas a la Asamblea eran 4 mil y la participación había llegado a 15 mil ciudadanos. Este tipo de informaciones inconsistentes, de alguna manera expresaron una serie de dudas y ausencia de claridad sobre los impactos e impulso efectivo que tuvieron estos foros de consulta[61]. Las tendencias principales de los encuentros pueden agruparse en las siguientes orientaciones.

Primero: mezcla confusa de las discusiones y sobrecarga de demandas en las audiencias públicas y los encuentros territoriales. No hubo una diferenciación real entre las audiencias públicas que se realizaron a finales de enero y febrero, con lo sucedido en los nuevos encuentros territoriales. Las audiencias permitieron la visita de diferentes organizaciones y ciudadanos en la ciudad de Sucre para presentar propuestas y sugerencias; además, los constituyentes entendieron que dichos eventos sirvieron para "recoger demandas y relacionarse directamente con la presencia de las fuerzas vivas".

Los encuentros territoriales se ejecutaron según la misma orientación para recoger demandas, escuchar y estar en contacto con las bases, con la única diferencia de los viajes de aproximadamente 280 personas entre asambleístas, asistentes técnicos, periodistas y organizaciones de cooperación.

En primera instancia, la Asamblea consideraba a los encuentros territoriales como el momento de *deliberación democrática* más importante que las audiencias, previsión lamentablemente incumplida debido al acelerado ritmo de viajes entre una capital y otra, donde el núcleo deliberativo se redujo a la presentación directa de posiciones ideológicas por parte de los distintos participantes regionales. En cada ciudad, los principales partidos como MAS, Podemos, MNR, APB, UN y Camino al Cambio invitaron y movilizaron

[61] Cf. "Asamblea tiene 30 días para tratar 3000 propuestas", La Paz, *La Razón*, 12 de abril de 2007. Ver también el editorial del 9 de abril: "Una gira sin sentido", La Paz, *La Razón*, p. A-5. Aspectos positivos se encuentran en: "Muestran hospitalidad para bajar la tensión en Tarija", Cochabamba, *Los Tiempos*, 10 de abril de 2007.

aquellas agrupaciones y expositores que ratificaban o reforzaban la posición política asumida *de antemano* por las fuerzas de la Asamblea.

Segundo: ausencia de una metodología de trabajo y ordenamiento de la información. Las 21 comisiones obtuvieron información y demandas sin un criterio metodológico preestablecido. Esto era explicable porque se asumió de forma premeditada que el fin último de los encuentros era permitir la participación directa de toda clase de organizaciones, instituciones y personas. El problema surgió con la necesidad de encontrar algún mecanismo y *lógica* para separar las múltiples demandas, de las necesidades específicas para la sistematización que debieron confrontar los asistentes técnicos en todas las comisiones.

El único instrumento fue la grabación en video de cada una de las presentaciones, aunque el volumen de información fue tal que el ordenamiento continuó siendo una preocupación en vista del tiempo reducido para redactar los informes y aprobarlos hasta finales del mes de mayo de 2007. En cada presentación, los presidentes y vicepresidentes de comisiones recibieron las propuestas, varias de ellas escritas a mano, firmando los originales y convirtiéndolos en "documentos oficialmente entregados a la Asamblea", muchos de los cuales se relacionaban directamente con políticas de Estado, estrategias de desarrollo municipal, regional, económico y varias denuncias sobre la desigualdad, discriminación, pobreza estructural en Bolivia y un histórico déficit de institucionalidad y capacidades estatales desde la fundación de la república en 1825[62]; es decir, una lluvia intensa de ideas que desembocaron al mismo tiempo en absurdas solicitudes sin guardar ninguna relación con la redacción de la Constitución.

Tercero: confusión sobre el estatus constitucional de las demandas recibidas y ausencia de agendas temáticas. Ninguna comisión presentó una propuesta para rescatar aquellas ideas o planteamientos que efectivamente merecían un "estatus constitucional". Si bien algunas comisiones como Otros órganos del Estado, Educación intercultural, Derechos, deberes y garantías, Recursos naturales, tierra y territorio, así como Poder Judicial, realizaron un trabajo previo para la delimitación de una "agenda temática", todas éstas reconocieron que "literalmente les faltaba manos para sistematizar y clarificar todavía más la información obtenida".

[62] Cf. "Asamblea termina encuentros y la redacción empieza con problemas", Cochabamba, *Los Tiempos*, 15 de abril de 2007.

El resto de las comisiones, incluyendo algunas de las más importantes como Autonomías, Visión País, Hidrocarburos, Estructura del Nuevo Estado y Poder Ejecutivo, se limitaron a "escuchar" todo tipo de propuestas políticas sobre una infinidad de problemáticas bolivianas, sin modificar para nada las posiciones ideológicas pre-definidas que convulsionaron un ambiente de intransigencia, cerrando las puertas de la reconciliación honesta y la racionalidad, entendida como el reconocimiento mínimo de que el otro interlocutor podía tener razón para avanzar conjuntamente en la solución de una serie de problemas.

Cuarto: intensa participación ciudadana pero repetitiva. En muchos casos, los presentadores de organizaciones o ciudadanos de toda clase hicieron la misma exposición de motivos y argumentos en tres y hasta cuatro comisiones cuyos objetivos temáticos eran completamente diferentes. La pregunta central en este caso era: ¿hasta qué punto la participación diversa fue verdaderamente representativa para las regiones, ciudades-capital y el propio país? La mayoría de las personas abandonaba inmediatamente la comisión luego de sus intervenciones sin preocuparse por escuchar otras alternativas o las ideas contrapuestas a sus percepciones.

Quinto: los viajes a las capitales de departamento se desprestigiaron ante los medios de comunicación. Un editorial del periódico *La Razón* afirmaba el 9 de abril de 2007 que "la gira de la Asamblea se convirtió en un recorrido nacional sin sentido debido a que en los foros territoriales no se escuchó nada nuevo. Muchas de las propuestas expuestas por organizaciones de la sociedad civil ya figuran en la pila de documentos que estaban en Sucre hace meses". Asimismo, hubo una dura crítica hacia el PNUD cuando el mismo texto indicaba: "en ese contexto, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiadores de la gira constituyente, entusiasta y quizá inconscientemente resultaron aliados del buen beneficio que el MAS le está dando al desplazamiento de la Constituyente, y por lo mismo, aparecieron en una posición incómoda. Ambas organizaciones de cooperación internacional han hecho intensos esfuerzos para desembolsar recursos directamente, lo que en el fondo y analizados los hechos han servido sólo para alimentar y dar cobijo a los movilizados del MAS"[63].

[63] "Una gira sin sentido", La Paz, *La Razón*, p. A-5.

Sexto: participación activa de algunos grupos y organizaciones de la sociedad civil. Un aspecto bastante positivo al final de los viajes mostró que muchos ciudadanos sin filiación institucional ni partidaria, tomaron el tiempo necesario para asistir a los encuentros y hacerse escuchar, dar su propio testimonio de vida o explicar sus experiencias personales aún sabiendo que sus ideas probablemente no tenían una expresión constitucional o estaban limitadas para ser tomadas en cuenta como un planteamiento viable de reforma institucional y política. En este grupo pueden destacarse las posiciones de muchos indígenas, mujeres desempleadas, homosexuales e incluso diversos niños; es decir, las minorías democráticas estuvieron bastante activas presentado sus propias visiones ante las comisiones.

Séptimo: obstáculos para ordenar la información y rescatar lo específicamente constitucional. Una debilidad estructural en el conjunto de las comisiones fue que ninguna hizo el esfuerzo por adaptar sus caóticas agendas temáticas o problemáticas de debate, según el contexto regional que les tocaba visitar. Algunos participantes afirmaban: "no es posible que a los constituyentes les dé lo mismo estar en Santa cruz o en Potosí porque se comportaron de manera indistinta sin hacer el esfuerzo por contextualizar su trabajo para analizar y evaluar los problemas regionales más trascendentes que merecían ser incorporados en la nueva constitución". Absolutamente todos los presidentes de comisiones pronunciaron el mismo discurso, exposición de motivaciones y agradecimientos para los nueve encuentros. Para la constituyente Angélica Siles, "gran parte de los asambleístas nunca se dieron cuenta del poder que tenían y dieron rienda suelta a sus temores, prejuicios y frustraciones personales que obstaculizaron el ordenamiento de la información en los encuentros y posterior redacción coherente del texto constitucional".

Octavo: las pugnas por la autonomía fueron de permanente confrontación. El aspecto siempre políticamente conflictivo fue que los encuentros territoriales se inauguraron en la ciudad de Cobija, Pando con un discurso fuertemente regionalista que reivindicaba el cumplimiento de la autonomía inmediata para los nueve departamentos. De igual manera, los encuentros se clausuraron en la ciudad de Trinidad, Beni exactamente con la misma radicalidad en cuanto a la defensa de la autonomía y amenazas al gobierno si se implementaba una descentralización diferente a los planteamientos de la "media luna" donde la instauración de un poder autonómico estaría directamente unida al fortalecimiento de los prefectos elegidos, y a la transferencia de competencias desde el Estado central a partir de una descentralización política plena y una capacidad "legislativa" concentrada en los consejos departamentales.

En los foros de Santa Cruz y Trinidad, por ejemplo, Mauricio Paz, segundo vicepresidente de la Asamblea, se refirió públicamente a los prefectos como "gobernadores", excitando los ánimos de aquellas organizaciones movilizadas en función de las pretensiones autonómicas. De hecho, el discurso de Fernando Ávila, constituyente por Beni durante la inauguración del último encuentro fue muy duro al acusar al presidente Evo Morales y al MAS de imponer una visión andina para el país que "el oriente jamás aceptará, así como tampoco la defensa de la coca cuando se sabe muy bien que solamente beneficia al narcotráfico".

En contraposición, las visiones del MAS ratificaron que las demandas autonómicas en la versión de la "media luna" solamente eran aspiraciones "oligárquicas de algunas élites neoliberales relacionadas con los Comités Cívicos que ni siquiera respondían a las expectativas de las provincias y los pueblos originarios, verdaderos dueños del proceso de descentralización con las proposiciones de autonomías étnicas". El Vice-ministerio de Descentralización planteaba que "el proceso de descentralización y desconcentración debía alcanzar a los pueblos indígenas-originarios, mancomunidades, regiones y distritos"[64] que posiblemente dibujarían un mapa de 47 nuevas regiones.

Los medios de comunicación también enfatizaron que el principal resultado de los encuentros fue la reivindicación de autonomías departamentales[65]; sin embargo, lo llamativo fue que en opinión de Rubén Darío Cuellar y Juan Carlos Velarde de Podemos, "Santa Cruz era la única región que poseía una verdadera propuesta autonómica porque el resto de los departamentos se caracterizaron por una falta de solidez en sus visiones".

Este aspecto era muy problemático porque Tarija aceptaba tres tipos de autonomía: departamental, provincial donde se reconoce a la autonomía étnico-indígena, y otra municipal; es de especial relevancia la propuesta de Constitución de la Universidad Juan Misael Saracho para quien "la autonomía departamental se sustentará sobre los siguientes principios: unidad nacional, solidaridad interdepartamental, descentralización *subdepartamental*, autodeterminación, eficiencia administrativa, subsidiariedad y coordinación entre los niveles general, departamental y municipal[66]. Tarija postuló abiertamente que su "estatuto

[64] "Política nacional de descentralización. Descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien", en: *Portal de la descentralización*, Año 1, No. 5, La Paz, 24 de diciembre de 2006, pp. 4-5.

[65] "Prefectos cívicos y asambleístas definen bases de la autonomía", Sucre, *Correo del Sur*, 15 de abril de 2007. "La autonomía fue el principal pedido en la gira", La Paz, *La Razón*, 14 de abril de 2007.

[66] Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, Unidad de Gestión para los Procesos Constituyente y Autonómico. *Constitución Política y Jurídica del Estado. Nueva República de Bolivia,* Tarija: mayo de 2006. El documento fue presentado oficialmente a la Asamblea el 11 de abril de 2007, p. 35. El nivel de descentralización *sub-departamental* reconocería autonomías provinciales y étnicas.

departamental autonómico" iba a supeditarse a la "nueva Constitución con la cual debe ser compatible", mientras que las posiciones extremistas en Santa Cruz ambicionaban aprobar un "estatuto autonómico" incluso antes de tener un texto constitucional, desafiando completamente la autoridad del Estado central.

Noveno: inadecuada administración del tiempo para concluir según los plazos establecidos. Desde el comienzo de los encuentros se avivó más la idea de ampliar la Asamblea Constituyente. Para Roberto Aguilar estaban dadas las condiciones para extender el evento por dos meses, pero de acuerdo con algunas publicaciones de prensa, una evaluación política del presidente Evo Morales el 7 de abril de 2007 había considerado una ampliación de cuatro meses. Por oposición, Silvia Lazarte, presidenta de la Asamblea siempre afirmó que contra toda adversidad se obtendría la Constitución para el 6 de agosto.

Durante los viajes, un grupo de asambleístas cada vez más numeroso promovió la idea de prolongar la Asamblea ante el reconocimiento generalizado de la falta de tiempo para redactar con claridad. La decisión requería un acuerdo entre los partidos para modificar la Ley de Convocatoria en el Parlamento, lo cual una vez más señalaba que la Asamblea nunca fue originaria, es decir, ubicarse por encima de los poderes establecidos[67].

En opinión del tercer vicepresidente de la Asamblea, Ricardo Cuevas, "no había duda de que escaseaba el tiempo; hicimos una evaluación y solamente en la sistematización íbamos a utilizar 20 días, después se requería por lo menos un mes para redactar los artículos, de aquí, cuatro o cinco meses de plenaria para aprobarlos, sin pensar en los artículos que podían ser conflictivos".

Entre los principales argumentos para ampliar la Asamblea se manejaban los siguientes: a) la necesidad de definir si existiría un *referéndum previo (dirimitorio)* al que autorizaba la Ley de Convocatoria para aprobar la Constitución terminada por la Asamblea; b) la exigencia de compatibilizar aquellos ejes comunes de las comisiones que no sean consensuados; c) la comisión de Estructura del Nuevo Estado Boliviano nunca presentó el bosquejo o esqueleto general de la próxima Constitución hasta el 13 de julio de 2007.

[67] Cf. "Sólo el Legislativo puede aprobar la ampliación del mandato de la Asamblea"; Cochabamba, *Opinión*, 10 de abril de 2007. "Crece la idea de ampliar el plazo para la Asamblea", La Paz, *La Razón*, 10 de abril de 2007. "Agenda para ampliar las sesiones de la Constituyente abre polémica", La Paz, *El Diario*, 9 de abril de 2007.

Décimo: surgimiento de fuertes visiones electorales en el proceso constituyente. Un aspecto muy controversial durante el desarrollo de los encuentros fue la declaración en La Paz del diputado suplente por el MAS y secretario ejecutivo de la CSUTCB, Isaac Ávalos cuando indicó que "los encuentros territoriales sólo servían para hacer pequeñas correcciones sobre un borrador de Constitución ya existente". Tal como publicaron los medios de comunicación, el anuncio cayó como un verdadero balde de agua fría sobre la bancada del MAS que en Tarija rápidamente desmintió las comprometedoras afirmaciones. La primera en negar lo dicho por Ávalos fue la presidenta Silvia Lazarte, quien aseguró que a su oficina no llegó ningún nuevo texto y fue contundente al indicar que el dirigente campesino habló a título personal. Los diputados masistas también desautorizaron las declaraciones[68].

Al encuentro de Tarija asistieron algunos asesores españoles de Roberto Viciano y asesores políticos del gobierno que integraron el grupo de abogados defensores de la mayoría absoluta entre agosto y diciembre de 2006. Dichos asesores pensaban que no era posible influenciar en la bancada del MAS como en anteriores oportunidades "porque existía un mayor deseo de trabajo independiente; si el MAS sugiriera la posibilidad de aprobar un texto constitucional ya redactado desde *arriba* habría demasiada oposición y conflicto por lo que entre mayo y julio de 2007 no había cabida para posturas provenientes del despacho del Presidente".

Para el MAS y Evo Morales el proceso no terminaba con la reforma del texto constitucional, sino con la ampliación del poder para consolidar su proyecto de cambio. Por lo tanto, los encuentros territoriales tuvieron un valor ambiguo pues de alguna manera, fueron de utilidad política para la mayoría de la Asamblea que era el MAS.

Los encuentros territoriales dieron la impresión de una normalidad en el funcionamiento de la Asamblea y pusieron en funcionamiento una plataforma para las propuestas del MAS, que de algún modo podía argumentar que habían sido validadas por la gente a excepción de Santa Cruz que reaccionó violentamente en contra del MAS. Para el objetivo final de la Asamblea, que era redactar una Constitución, estuvo claro que los encuentros fueron más que dudosos porque no surgieron propuestas nuevas.

[68] Cf. "La oposición lo duda y advierte resistencia. El MAS niega que tenga una Constitución hecha", Sucre, *Correo del Sur*, 12 de abril de 2007.

Finalmente, el anuncio que hiciera el presidente Evo Morales sobre convocar a elecciones presidenciales, prefecturales y municipales para el año 2008, influyó el desarrollo de las consultas en los encuentros territoriales. Es importante recordar que la misma Silvia Lazarte reconoció que "uno de los objetivos del MAS estaba claramente identificado con la necesidad de adelantar elecciones generales".

Para Eulogio Cayo, integrante de la comisión Estructura del nuevo Estado y constituyente de Villazón por el MAS, "fue un error profundo decir que debían organizarse elecciones tan rápido, inclusive para el debate sobre las autonomías porque inicialmente el MAS estaba en desacuerdo con éstas pero ahora según lo que indagué, la decisión vino de muy arriba autorizando el reconocimiento de los resultados del referéndum autonómico, de las autonomías provinciales, municipales y de cualquier tipo; yo no estoy de acuerdo porque es como introducir un vaso de cristal dentro de otro vaso del mismo tamaño, forzando múltiples autonomías que terminarían rompiendo el vaso; estos contrasentidos solamente se explican si se tiene en cuenta un contexto de planificación electoral".

La presidenta de la misma comisión, Isabel Domínguez, ratificó que el MAS dio instrucciones precisas para comenzar la organización de un proceso electoral en la provincia de Ayopaya de donde ella provenía. "Si el Presidente lo ha decidido así, entonces teníamos que responder al margen de si estábamos o no de acuerdo con tal estrategia", dijo Domínguez el sábado 14 de abril de 2007 durante la recepción social preparada por Guillermo Richter para los miembros de la comisión Estructura del Nuevo Estado.

Un análisis mucho más pesimista mostraba nuevamente que el factor complicado para la Asamblea Constituyente era una electoralización apresurada, lo cual implicaba varios aspectos: primero, incorporar un nuevo tiempo político de corto plazo para la Asamblea, ofreciendo todo y nada sin claridad ni responsabilidad. Así se estimulaba que las fuerzas políticas reaccionaran a partir de cálculos en términos de un futuro proceso electoral. Segundo, estos cálculos políticos estaban actuando como influencias negativas sobre lo que podía ingresar o no en la nueva Constitución.

Lo que debía ser una conducta política responsable con el país en el largo plazo iba a terminar dependiendo de las apuestas a corto plazo, algo que jamás daría respuestas claras a los grandes problemas del país, degradando todavía más la Asamblea que entre los meses de junio y julio de 2007 quedó bloqueada por los intereses de una coyuntura pre-

maturamente electoralizada en tres sentidos: a) organizar elecciones para un referéndum dirimidor porque el MAS y Podemos sabían que la concertación de varios artículos estaba totalmente lejana; b) elecciones para aprobar los estatutos autonómicos en la media luna; y c) probables elecciones generales para deshacerse del gobierno del MAS en unos casos, o para liquidar a los prefectos y alcaldes contrarios a Evo Morales, en otros.

IV. Proceso de organización hacia el texto constitucional

Quince días después de concluidos los encuentros territoriales, permanecían irresueltos cinco áreas de problemas que habían aquejado bastante el trabajo en la Asamblea.

En primer lugar, la directiva no pudo regir ni aplicar un cronograma concertado que permita avanzar a todas las comisiones con el propósito de ordenar el proceso constituyente desde el punto de vista práctico para cumplir, sobre todo, con el plazo previsto del 6 de agosto de 2007.

La directiva había instruido que todas las comisiones presentaran la sistematización final de toda la información hasta el 27 de abril de 2007 pero los avances fueron parciales, inclusive el 26 de abril solamente 11 de las 16 organizaciones políticas de la Asamblea había validado sus exposiciones ante la Comisión Visión País y entre los partidos que no presentaron las versiones últimas de sus intervenciones sobre la visión de país, precisamente estaban el MAS y Podemos. El resto de las comisiones enfrentaba problemas más complejos para continuar sistematizando de manera eficaz sus informes y muchos presidentes decidieron simplificar todo mediante cuadros donde las posiciones de diferentes actores sociales e instituciones quedaban reducidas solamente a unas cuantas líneas esquemáticas, y en muchas ocasiones se habían deformado los planteamientos originales.

En opinión de varios constituyentes, “hacía un buen tiempo que la directiva no dirigía nada, especialmente durante los viajes e inmediatamente después del retorno a Sucre”. De hecho, el cansancio de los asambleístas desde el 15 de abril hizo que la mayoría regresara a sus domicilios y circunscripciones sin permiso oficial de la directiva; según Weimar Becerra, sexto secretario, “nunca se había autorizado una semana regional ni viajes adicionales luego de los encuentros”; el 16 de abril de 2007 apenas 83 asambleístas estaban en Sucre, entre ellos:

- 46 del MAS
- 18 de Podemos
- 2 de CN
- 2 de AS
- 2 del MOP
- 1 de AYRA
- 2 del MNR
- 1 AAI

A esto debe agregarse el viaje a Río de Janeiro de tres asambleístas de la Comisión de Hidrocarburos el 23 de abril de 2007, invitados por Petrobras con todo pagado. Esta actitud despertó más de una sospecha, no solamente por el caso omiso hacia las determinaciones de la directiva, sino por una abierta penetración de intereses transnacionales y corporativos dentro del proceso político.

En segundo lugar, persistieron las dificultades metodológicas sobre cómo terminar la sistematización de información con un "criterio constitucional"; es decir, ninguna comisión hasta el lunes 27 de abril de 2007 tenía una idea clara sobre la "artesanía y estructura formal" para una eventual redacción de los artículos. Esta dificultad se agravó por la continuación de audiencias públicas en la ciudad de Sucre donde varias organizaciones de la sociedad civil todavía seguían presentando demandas y propuestas en las comisiones.

A este respecto, entre los asambleístas había dos posiciones: la primera se inclinaba a terminar las audiencias públicas de una vez por todas; la segunda argumentaba que, en realidad, desde el 15 de enero de 2007 no se dio plena apertura democrática a la participación directa de la sociedad porque las audiencias fueron realizadas recién en febrero, y súbitamente suspendidas por los viajes de la Asamblea al interior del país. Con esta misma posición estaban las organizaciones ligadas al movimiento indígena como el Pacto de Unidad, que afirmaba rotundamente que ni las audiencias, ni los encuentros territoriales podían agotar la discusión política de refundación estatal; por lo tanto, según las posturas indigenistas, los asambleístas debían necesariamente introducir en su sistematización el arsenal de demandas que estaban en el escenario político desde agosto del año 2002, cuando tuvo lugar la marcha indígena para reformar la Constitución antes de las elecciones presidenciales.

En tercer lugar, la ciudad de Sucre soportó una verdadera "avalancha" de eventos públicos como seminarios, talleres, conferencias, coloquios y presentaciones que prácticamente generaron un caos en la opinión pública. Estas reuniones siempre introducían la idea donde prácticamente todo era susceptible de "constitucionalizarse" o ser "constitucionalizado".

El adjetivo "constitucional" empezaba a vaciarse de contenido y ser confundido con un antídoto o fórmula normativa favorable a todo: lucha contra la corrupción, defensa y ampliación del Estado de derecho, instauración de poderes indígenas paralelos con formas organizacionales al margen de un armazón estatal calificado de neo-colonial, y por este hecho despreciado como soberanía institucional en todo el país, redistribución de recursos, sobre todo la tierra, acceso a beneficios materiales inmediatos como empleo, crédito, protección del medio ambiente, mejoramiento en la capacidad adquisitiva de los salarios, uso de servicios para los pobres, calidad y estándares en la educación y salud, etc.

De todos estos aspectos, posiblemente los de mayor resonancia fueron seis: 1) el tipo de régimen autonómico a implantarse en la Constitución, 2) el valor de introducir un nuevo sistema de justicia comunitaria que funcione con eficacia y contribuya a una auténtica reforma institucional, 3) el régimen económico para identificar qué clase de Estado se necesitaba como nuevo articulador del desarrollo, 4) el tipo de sistema político donde se mantuviera una resistencia al monopolio de los partidos como estructuras de representación, 5) la protección de los principales derechos, garantías y libertades frente las exigencias de un Estado más fuerte pero posiblemente más autoritario, así como 6) la posible presencia de un cuarto "poder de control social" donde la fuerza de los movimientos sociales sea asumida como exclusivo crisol para una legítima reestructuración histórica. Lo raro fue que no se organizó ningún panel de debate sobre lo positivo y negativo de un inminente planteamiento para la reelección presidencial.

En cuarto lugar, absolutamente todas las comisiones tenían un concepto de Constitución demasiado complejo que les impedía clasificar la información obtenida para visualizar una agenda de discusión, y posteriormente redactar los artículos específicos. Es muy probable que la mayoría de los asambleístas hayan entendido a la Constitución como un campo de definiciones políticas y pugnas históricas con el propósito de hegemonizar espacios de poder y personalizar ciertos cambios ante sus votantes; sin embargo, fueron muy pocos quienes trataron de ordenar su actividad creyendo en una Constitución como conjunto

normativo para identificar las directrices nacionales de un país que lograra combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente y el respeto de derechos, ciudadanías y libertades. Cuanto más las comisiones se preguntaban si realmente se sabía ***qué*** debía cambiarse y ***cómo*** cambiarlo, tanto más se comprobaba que la principal respuesta era un desalentador "No".

Por lo tanto, se esperaba que las futuras negociaciones políticas para ingresar a las plenarias respondieran "efectivamente" a la cuestión constitucional central: ¿sabemos como evento histórico qué reformar, hasta dónde pedirle a la realidad boliviana lo que puede dar, y cómo se ejecutarán los cambios? Durante la sistematización de cientos de propuestas, las comisiones no hicieron un análisis concentrado en la factibilidad de aquéllas, lo cual desembocó en pensar que los aspectos constitucionales eran un "agregado de fuerzas políticas", cuando en realidad una Constitución es un *mecanismo* que debía funcionar y *producir algo* para ser cumplido a partir de estructuras basadas en incentivos[69]. Con las audiencias públicas y los encuentros territoriales, los asambleístas siempre estuvieron al borde de satisfacer una Constitución plagada de ilimitadas aspiraciones que, finalmente, representaban una desvirtuación permanente y un horizonte social con demasiada sobrecarga de las capacidades constitucionales, donde nadie sabía si los nuevos artículos iban realmente a ser útiles.

En quinto lugar, el conjunto de la Asamblea estuvo nuevamente afectado por una debilidad en las reglas del juego y los límites que debían existir para todo tipo de injerencias. Cuando las comisiones trataban de utilizar algunas prescripciones para regular su trabajo por medio del "Reglamento de Debates", se dieron cuenta que la versión publicada por la directiva en enero de 2007 *no* era el texto final aprobado, sobre todo porque en dicho documento no figuraba el conflictivo artículo 70, verdaderamente aprobado el 18 de febrero de 2007, además de existir errores de edición en la publicación de la directiva que en realidad había entregado un documento incompleto.

Las comisiones se vieron obligadas a conseguir extraoficialmente la última versión del reglamento con la finalidad de aplicar algunas normas al desarrollo de sus debates, lo cual demostró una cruda realidad: déficit de gestión organizacional y gerencial que evitó tener a la mano un reglamento como herramienta institucionalmente válida en todo momento[70].

[69] Cf. Sartori, Giovanni, (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados,* México D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 211-218. El tropel de demandas y los conflictos permanentes que desató la Asamblea, parecían incluso convertirse en las semillas de una profunda ruptura dentro del régimen democrático; por lo tanto, es importante releer: Linz, Juan J., (1993). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Universidad, Ciencias Sociales.
[70] Cf. "La Asamblea improvisa y le falta tiempo", *La Razón*, La Paz, 24 de abril. "Critican falta de disciplina en labor de los constituyentes", *El Diario*, La Paz, 25 de abril de 2007.

Inclusive hasta el 30 de abril de 2007 tampoco había sido aprobado el informe financiero de la gestión 2006 ni analizado el presupuesto 2007, documentos que debían ser discutidos en las plenarias, suspendidas desde el 9 de marzo de 2007 debido a los viajes. A esto se agregaron las constantes denuncias por supuestos casos de corrupción en las estructuras administrativas de la Asamblea[71].

Un hecho que causó fricciones entre el MAS y Podemos fue la denuncia de un grupo de asesores nacionales y extranjeros enviados por el Ministerio de la Presidencia con el objetivo de orientar el trabajo político y constitucional del MAS[72]. Desde finales de enero de 2007 apareció el denominado "grupo de los 12" que transmitía algunas determinaciones sobre el proceso político para defender las principales posiciones a favor del partido de gobierno.

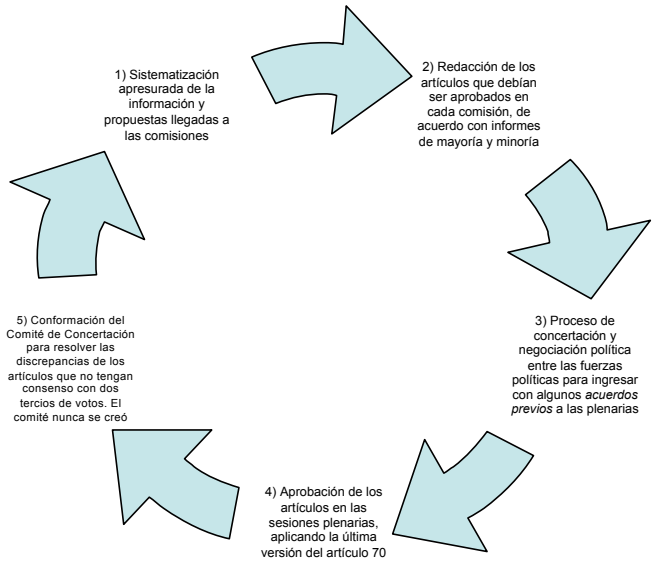
Si bien esto no era nada nuevo, fue importante ver la manera plagada de desconfianza con que actuaron diversas líneas ideológicas y políticas dentro del MAS, de forma tal que estos grupos de élite, en el fondo, representan intentos de balance y, al mismo tiempo, expresaban varias confrontaciones en torno a las visiones hegemónicas del mismo Evo Morales. En otras palabras, los grupos de asesores no eran del todo aceptados por la mayoría de los asambleístas del MAS, e inclusive fueron resistidos por la presidenta Silvia Lazarte que abiertamente se declaró en contra de la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC), con quienes rompió relaciones desde enero de 2007; empero, el Presidente Morales tampoco confiaba absolutamente ni en su bancada, ni en los resultados objetivos que no habían podido ser alcanzados y fue por esta razón que envió "coordinadores".

En todo caso, la desconfianza de Evo traslucía la necesidad de brindar coherencia a la estrategia política del MAS, y a su vez, apuntaba hacia la necesidad de distribuir "múltiples orejas" con el propósito de lograr disciplina en una bancada demasiado grande y difícil de controlar en Sucre. Para los constituyentes masistas invitados como Lidia Ordoñez de Cochabamba, que tuvo un bajo perfil durante todo el proceso, los asesores solamente causaban ruido y disonancias "De repente me dijeron que ciertos españoles iban a trabajar con mi comisión; a mi manera de ver esto significaba un abuso y daba la impresión de que todos estaban locos tratando de influenciar en un trabajo que requería el máximo de serie-

[71] Ver: "¿Corrupción en la Asamblea?" (editorial), *La Razón*, La Paz, 23 de abril.
[72] Consultar: "Los españoles del MAS fueron traídos al país por la REPAC", *El Deber*, Santa Cruz, 27 de abril de 2007. "Los asesores del MAS en Sucre", *El Deber*, Santa Cruz, 25 de abril de 2007. "Podemos protesta por presencia de asesores del MAS en la Asamblea", *El Diario*, La Paz, 24 de abril de 2007. "Expertos detrás de la Asamblea"; *La Prensa*, La Paz, 23 de abril de 2007.

dad y concentración". El asesoramiento externo de profesionales extranjeros solamente causó confusión y arbitrariedad en la interpretación de una serie de temáticas. El trabajo de las comisiones y la producción del texto constitucional hasta llegar a las plenarias de la Asamblea tuvieron el siguiente ciclo:

Gráfico 10.
Trayecto en el trabajo de las comisiones



Fuente: Franco Gamboa, 2008.

La discusión sobre el proceso de reformas institucionales dentro de las diferentes comisiones de la Asamblea Constituyente se identificaba con tres factores de influencia.

Por un lado, visiones fuertes de transformación estatal provenientes del MAS, pero solamente con un perfil discursivo; es decir, existió la posición ideológica donde se expresaba el *deseo* por "desmantelar las estructuras coloniales y neoliberales del Estado boliviano". Si bien esta concepción tuvo su principal expresión en la propuesta de un Estado Plurinacional que se atomice para terminar definitivamente con las viejas estructuras de dominación, el mismo MAS no tenía planteamientos claros sobre hasta dónde llegar con la transformación estatal y qué recuperar de lo existente. Este era el marco de fondo que buscaban dilucidar las comisiones de Visión País, Estructura del Nuevo Estado, Otros Órganos del Estado, Autonomías y Poder Ejecutivo. Las tendencias en estas comisiones se orientaban hacia la redacción y aprobación de "informes de mayoría y minoría", aunque

Roberto Aguilar, primer vicepresidente, creía que una oposición como Podemos no "podía darse el lujo de caer nuevamente en el abstencionismo pues caería en un descrédito e ineficacia política; por lo tanto, Podemos tenía que apoyar la aprobación de informes con los dos tercios necesarios".

Por otro lado, la propia oposición, especialmente con Podemos a la cabeza, tampoco definió un marco "conceptual, político y realista" sobre las proyecciones y los principales impactos de una nueva reforma estatal. Por ejemplo, el jefe de bancada, Rubén Darío Cuellar, se concentró en la crítica y observaciones de fondo respecto a la sistematización realizada en la Comisión de Autonomías, afirmando que "no se podía aceptar una sistematización cuando nunca se explicaron cuáles fueron los criterios para ordenar las propuestas; en unos casos, las sugerencias eran demasiado generales y en otros parecía que la información introducida fue sumamente incompleta. Esto era lo que sucedía cuando se organizaba un conjunto de encuentros territoriales donde la Asamblea nunca llevó previamente un mapa preliminar sobre lo que buscaba".

La documentación que Podemos y otros fuerzas de oposición manejaban, también era muy global y se caracterizaba, en todo caso, por expresar temores para oponerse al discurso radical del MAS. En el fondo, ni Podemos ni el MAS supieron cómo sistematizar coherentemente las demandas de la sociedad civil y política para redactar los artículos y mucho menos para concertarlos.

Por último, la decisión del Tribunal Constitucional el 9 de mayo de 2007 para declarar cesantes a los magistrados de la Corte Suprema nombrados por el Poder Ejecutivo, marcó las líneas donde el MAS no solamente pretendía "acusar de prevaricato y corrupción al Tribunal Constitucional", sino que los asambleístas del MAS estaban prácticamente obligados a incorporar reformas institucionales para hacer desaparecer al Tribunal o subordinarlo a otras estructuras institucionales, según la visión hegemónica que las aspiraciones indígenas del MAS planteaban.

Los encuentros territoriales retrasaron demasiado el trabajo de la Asamblea y mostraron que no solucionaron realmente los problemas centrales de conciliación de intereses para avanzar con cierta seguridad. Entretanto, la opinión pública se vio atravesada una vez más por la incertidumbre respecto adónde apuntaban todos los esfuerzos para obtener una Constitución. Ninguna comisión tenía claridad por lo menos sobre la estructura de un *índice preliminar* para la redacción de sus informes y mucho menos sobre el ordenamiento de las propuestas para presentar artículos.

V. Erupción de indefiniciones

El proceso constituyente en Bolivia ingresó en una etapa de indefiniciones y contradicciones durante todo el mes de mayo de 2007 sobre las posibilidades efectivas de cuál sería la mejor estrategia para redactar la Constitución, negociar su aprobación por *consenso previo* en cada comisión y en qué condiciones se podían reiniciar las plenarias con soluciones políticas claras.

Las principales contradicciones se expresaron en que el MAS recién intentó organizar una posición homogénea mediante un congreso interno de sus constituyentes realizado en la ciudad de Cochabamba del 24 al 27 de mayo de 2007, al que asistieron aproximadamente 60 personas. A dicha reunión no fue el Presidente Evo Morales por encontrarse programada una cumbre con todos los prefectos para el 26 de mayo[73]. De todas maneras, el MAS avanzó en sus posiciones aunque sin lograr consensos internos definitivos, sobre todo con el Pacto de Unidad y las posiciones indigenistas que buscaban un mejor posicionamiento en la toma de decisiones dentro del sistema político, aspecto que debía estar asegurado por el texto constitucional. Especialmente, el CONAMAQ se pronunció a favor de declarar la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables exclusivamente para los pueblos indígenas.

Asimismo, la comprensión e interpretación sobre el Estado plurinacional, la profundidad de las autonomías indígenas como una oportunidad de autodeterminación y un Congreso unicameral con una parte de sus miembros elegidos por usos y costumbres, tampoco lograron afianzar la unidad de los masistas[74]. En el mismo borrador de Constitución, Román Loayza afirmó que fue aprobada "la reelección presidencial para que Evo se presente nuevamente a los comicios electorales y sea reelegido por el pueblo"[75]. En este encuentro hubo, sin embargo, una ruptura importante entre los sectores pragmáticos del MAS y las organizaciones indianistas más radicales del Pacto de Unidad como CIDOB y CONAMAQ que pretendían establecer una presencia definitoria forzando al MAS a identificarse con todos sus planteamientos constitucionales.

[73] Cf. "Prefectos alistan reunión y objetan agenda abierta", *Correo del Sur*, Sucre, 22 de mayo de 2007, p. 9.
[74] Cf. "MAS propone un Estado unitario", *Opinión*, Cochabamba, 28 de mayo de 2007. "Los recursos naturales se salen del acuerdo", *Correo del Sur*, Sucre, 28 de mayo de 2007, p. 7.
[75] El artículo 86 del proyecto de Constitución del Pacto de Unidad planteaba en las disposiciones generales del Capítulo III referido al Poder Ejecutivo que "el mandato del o la Presidente y del Vicepresidente es de 5 años y podrán ser reelectos o reelectas por una sola vez para un nuevo período constitucional". Pacto de Unidad. "Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado Boliviano", Sucre, 23 de mayo de 2007, folleto, p. 10.

En la oposición, Javier Limpias, constituyente por Santa Cruz de Podemos afirmó directamente que "la consigna en la bancada era aprobar nuestros propios informes de minoría". Esto hacía imposible el logro de consensos preliminares que eviten presentarse ante las futuras plenarias con posiciones enfrentadas. En opinión de Susana Campos de la comisión de Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades, esta decisión respondía a que cuando revisaban varios reportes de sistematización preparados por los asistentes técnicos, comprobaban la eliminación de algunos acuerdos introductorios. "En muchas ocasiones vimos que las propuestas ciudadanas y los resultados finales de los encuentros territoriales, indicaban que era mejor mantener la mayoría de edad en 18 años – según Campos – pero curiosamente hubo informes señalando que nuestra comisión defendería el voto desde los 16; esto despertó desconfianza, motivando la aprobación de informes por minoría".

Simultáneamente, aquel temor discretamente aparecido a finales de febrero de 2007 sobre si se podía llegar al referéndum constituyente con *dos* proyectos de Constitución se concretizó realmente en la Comisión Visión País. Tanto el oficialismo como la oposición presentaron sus proyectos de informe por separado, quedando claro que el único punto en común entre ambos documentos era que Bolivia sería un Estado laico con libertad de culto y manifestaciones de toda clase de espiritualidad. El resto eran posiciones diferentes. Raúl Prada del MAS y Gamal Serham de Podemos afirmaron constantemente que había muy pocas posibilidades de llegar a acuerdos sobre los temas estratégicos de la Constitución. "Lo más probable – previeron Prada y Serham – era terminar preparando un *referéndum* reconocido en el artículo 70 del reglamento de debates, y presentando *dos* proyectos de Carta Magna"[76].

Podemos se vio enredado en varias pugnas internas por la supuesta manipulación de sus constituyentes desde el Comité Cívico de Santa Cruz. El asambleísta Fernando Montes criticó públicamente estos problemas, indicando que "renunció a participar en las reuniones de la brigada cruceña argumentando que todos estaban manejados por la Prefectura". El impacto de estos conflictos inclusive sugirió que los asambleístas tenían un incentivo económico adicional a su salario para defender hasta el último los intereses de la autonomía departamental y las posiciones estratégicas definidas por la Cámara de Industria y Comercio del Oriente (CAINCO).

[76] "Iniciarán redacción de borrador de la nueva Carta Magna", *El Diario*, La Paz, 19 de mayo de 2007.

El MAS planteó una polémica estrategia que podía dejar fuera de la discusión a los informes de minoría de las principales fuerzas de oposición. Se asumía que el reglamento de debates tenía nuevamente un *vacío* en el sistema de votación porque, supuestamente, permitía que la forma de aprobar los informes de minorías sea *interpretada* por cada comisión. Fue el vocero de constituyentes del MAS Marco Carrillo quien afirmó que "únicamente podía haber un solo informe por minoría porque, además, el artículo 70 no explicitaba que debería existir más de un informe por minoría". Esto disgustó mucho a Podemos y el segundo vicepresidente Mauricio Paz reaccionó diciendo que si se hacía una interpretación malintencionada del artículo 70, entonces se estaba gestando "un gran fraude en la Asamblea"[77].

Este telón de fondo con indefiniciones y brechas profundas de concertación, desembocó en la necesidad de prorrogar la Asamblea porque ninguna comisión presentó sus informes finales en el plazo definido por la directiva para el 30 de mayo de 2007. Por lo tanto, se amplió la fecha para entregar informes hasta el 11 de junio, pero finalmente todos estaban convencidos de no cumplir con la entrega de la Constitución el 6 de agosto. Tanto la directiva como el MAS y los partidos de la oposición solamente esperaban el momento oportuno de comunicar oficialmente al país el no poder terminar sus compromisos, así como dilucidar el tiempo adicional, que para muchos sugería una ampliación de cuatro meses hasta diciembre de 2007.

VI. Cuando el agua se escurrió de las manos

Tesis Décima: La polarización rebrotó debido a la redacción de informes de mayoría y minoría en 19 comisiones, además que el trabajo estuvo incompleto con una serie de repeticiones. El escenario se debilitó una vez más por falta de solidez en la toma de decisiones, organización e incapacidad gerencial de la directiva entre marzo y julio de 2007, a lo cual se agregó el trabajo ambiguo y tardío de las comisiones mixtas que nunca aportaron nada.

El trabajo en las comisiones, si bien había sido intenso después de retornar de los encuentros territoriales, mostraba un extraño aturdimiento a fines de mayo y principios de julio de 2007; es decir, todos los asambleístas sabían muy bien que los plazos fatales se aproximaban inexorablemente, tanto para presentar sus informes como para la redacción del mismo texto constitucional, pero no se preocuparon por avanzar con coherencia en la

[77] Cf. "El MAS puede dejar fuera el informe de la oposición", *Correo del Sur*, Sucre, 31 de mayo de 2007, p. 14.

estructuración de sus artículos constitucionales, sobre todo para evitar repeticiones de una comisión a otra, o requerir cierta concatenación para darle al texto un cuerpo homogéneo. Tampoco se inquietaron por alcanzar consensos en los marcos mínimos con el objetivo de avanzar resolviendo primero lo más fácil y llevadero, y postergando aquello complicado hasta un momento de negociaciones políticas más delicadas.

Cuando todas las comisiones habían concluido con la sistematización de la información recogida en las audiencias públicas y encuentros territoriales, los asambleístas estuvieron frente a la disyuntiva de redactar una Constitución regida por pretensiones improvisadas o guiada por objetivos políticos, según las previsiones de los partidos, agrupaciones ciudadanas y movimientos sociales. En este caso, el proceso constituyente boliviano mostró que la Asamblea apuntaló con fuerza sorprendente una *Constitución atrapada en aspiraciones* que resultó muy desventajosa para el trabajo diario de los constituyentes quienes se encontraron, de súbito, ante la presión de oír todas las demandas y desviarse cualquier momento para seguir atendiendo exigencias, lo cual generó una sobrecarga tremenda en las capacidades de la Asamblea que estuvo en vilo permanente sin saber hasta dónde avanzar o dejar de funcionar por un colapso de saturación y desconcierto.

Por ejemplo, uno de los temas más preocupantes para el oficialismo eran las políticas sobre la tierra y el territorio, pero ni el MAS ni Evo Morales tenían respuestas definitivas. Los grupos leales al Presidente estaban en desacuerdo respecto a reconstituir los territorios indígenas y plasmar autonomías regionales; gran parte de los asambleístas del MAS pensaba que era difícil borrar cualquier provincia del mapa boliviano. Por el contrario, los grupos indigenistas procuraban constitucionalizar la posibilidad de que los pueblos indígenas recuperaran sus territorios antes de la colonización española. Armando Terrazas, miembro de la directiva en la bancada del MAS afirmó que "al Presidente de la República le explicaron que no se anularía ningún límite territorial vigente pero era necesario dar a las pretensiones indígenas cierto grado de preferencia"[78].

Estos disensos dentro de la bancada del MAS estaban directamente relacionados con las discrepancias entre la dirigencia nacional masista y el Pacto de Unidad, problema que se arrastraba desde la reunión de constituyentes en Cochabamba a finales de mayo de 2007. Tanto CONAMAQ como CIDOB aseguraban que había varios cabos sueltos en el proyecto del MAS, razón por la cual exhortaban, de una vez por todas, para que los asambleístas asuman de manera completa y contundente el proyecto constitucional del Pacto.

[78] "En el MAS piden dejar abierto el debate sobre autonomías", *Los Tiempos*, Cochabamba, domingo 3 de Junio de 2007.

La bancada masista se vio fracturada, según Roberto Aguilar porque el hecho de constitucionalizar la posibilidad de que los pueblos indígenas recuperen su territorio antes de la colonia, representaba un problema que no convencía en ciertos sectores *moderados* del MAS pues se juzgaba que el tema era un elemento de enfrentamiento entre bolivianos. "Durante la reunión de Cochabamba – explicó Aguilar –, surgió una ruptura y algunos asesores del Pacto aprovecharon para diseminar en los medios de comunicación la última versión de sus planteamientos constitucionales tratando de forzar una toma de posición mediante un golpe desde la opinión pública donde la idea era identificar al MAS con las reformas políticas e indigenistas del Pacto"[79].

El desborde en las aspiraciones constitucionales desembocó en al menos ocho problemáticas que causaban serios conflictos en las comisiones, motivando en todos los casos la presentación de informes aprobados por mayoría y minoría.

Primero, el Estado plurinacional comunitario de orientación indigenista adoptado por el MAS y el Pacto de Unidad. Frente a este planteamiento se presentaba la idea de un Estado constitucional y social de derecho que fomente la democracia liberal representativa de identidad occidental o iluminista clásica[80]. Sobre todo Podemos consideraba que el Estado debía proseguir con la consolidación de la *Nación boliviana,* reconociendo e incluyendo en la institucionalidad formal del sistema democrático a la interculturalidad como base fundamental de la bolivianidad[81].

Segundo, el derecho a la vida desde la concepción fue una proposición defendida por creencias religiosas judeo-cristianas. En contraposición estaban aquellas asambleístas y grupos de mujeres que respaldaban criterios más globales como "derecho a la vida simplemente" tal como indicaba la Constitución de 2004; sin embargo, la discusión produjo el sentir inevitable de prejuicios sobre el aborto y un conjunto de reivindicaciones feministas que sugerían mantener muchos derechos ya existentes como en los textos constitucionales del hemisferio occidental, alejados de cualquier dogma de fe.

[79] Entrevista personal, junio de 2007. Ver también: "Evo pide analizar la reconstitución de territorios indígenas en el país", *Correo del Sur*, Sucre, domingo de junio de 2007.
[80] Cf. "Estado plurinacional separa al oficialismo y la oposición", *El Diario*, La Paz, domingo 3 de junio de 2007.
[81] Cf. La fundamentación que encabeza los "Informes de minoría de Podemos presentados en las Comisiones de Derechos, Deberes y Garantías, y Visión País", Asamblea Constituyente, Comisión Visión País, Sucre, junio de 2007, (mimeo.) p. 2.

Tercero, las autonomías provinciales, regionales e indígenas propuestas por el MAS, frente a lo cual se presentaron las reivindicaciones de la "media luna" para aprobar únicamente la autonomía departamental. Las negociaciones introdujeron de manera clara la necesidad de combinar diferentes formas autonómicas; empero las confrontaciones nacieron cuando políticamente se exigía que la autonomía departamental subordine a las indígenas o viceversa.

Cuarto, las reformas en materia de seguridad y defensa del Estado. El eje de los problemas radicaba en los privilegios institucionales que podían tener o perder las Fuerzas Armadas y la Policía nacional, además, los asambleístas del MAS propugnaban una descentralización de varios órganos policiales cuando la visión centralista de la Policía rechazaba cualquier reingeniería organizacional.

Quinto, los órganos de control social. Aquí el Pacto de Unidad introdujo de manera contundente la posibilidad de instaurar un verdadero "poder de control" con capacidad política de veto y fortaleza decisoria, integrado por representantes de organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas y movimientos sociales[82]; sin embargo, Podemos y los partidos políticos tradicionales estaban en desacuerdo porque planteaban que cualquier iniciativa de control de la corrupción descansara en las instituciones vigentes como el Parlamento, la Contraloría General de la República y los marcos normativos de la Ley Safco para el control gubernamental.

Sexto, la reelección presidencial fue planteada por el Pacto de Unidad en dos periodos constitucionales consecutivos, mientras que los asambleístas del MAS en la Comisión de Poder Ejecutivo impulsaban la reelección indefinida. Esto fue totalmente impugnado por el conjunto de la oposición.

Séptimo, la capitalidad para Sucre, demandada por un Comité Interinstitucional integrado por el gobierno municipal, el Comité Cívico, la Universidad San Francisco Xavier, la representación departamental de constituyentes por Chuquisaca y la Prefectura. La oposición al cambio de sede de gobierno fue liderada por el mismo Presidente Evo Morales y el Vicepresidente Álvaro García quienes afirmaron que los poderes Ejecutivo y Legislativo jamás se moverían de La Paz.

[82] El texto constitucional del Pacto afirmaba: "en ejercicio de la soberanía de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, afrodescendientes y la población culturalmente diversa del campo y la ciudad [clase media mestiza] se establece un cuarto poder del Estado Unitario Plurinacional, el Poder Social Plurinacional, constituido como un órgano independiente y autónomo de control a los otros poderes del Estado. El Poder Social Plurinacional denuncia los actos irregulares del ejercicio de la función pública; sus decisiones son inapelables y de cumplimiento inmediato por parte de los otros poderes del Estado". Pacto de Unidad. "Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado Boliviano", ob. cit. p. 14.

Octavo, el proyecto de un parlamento unicameral presentado por el Pacto de Unidad y los constituyentes del MAS en la Comisión de Poder Legislativo. Todas las fuerzas de oposición se manifestaron en contra, buscando mantener la composición habitual del Congreso con dos cámaras: diputados y senadores.

Así corrió mucha agua debajo del puente aceptándose finalmente un secreto a voces: la mayoría de las comisiones iba a aprobar dos informes, uno por mayorías y otro por minorías porque la polarización brillaba una vez más como el signo fatal de ausencia de entendimiento y racionalidad para fortalecer una democracia pactada.

El resultado traumático fue que la Comisión Visión País sorprendió a todos cuando 11 integrantes aprobaron los informes de mayoría y minoría, además de apoyar una sola orientación indigenista con el Estado plurinacional, dejando desactivada la posibilidad de que cuatro asambleístas de Podemos aprobara sus posiciones a favor de un Estado democrático liberal. En otras comisiones se intuía que del seno de la oposición surgiría más de un documento, y para definir cuál de los *varios informes* se presentarían ante la plenaria de la Asamblea, empezaron a surgir problemas que el MAS interpretó como sabotajes y al mismo tiempo, como oportunidades para imponer sus informes de primera mayoría. El reglamento de debates nuevamente mostraba un enredo legal pues no indicaba explícitamente cómo debía ser la votación si se entregaban varios tipos de informes en las comisiones de trabajo[83].

Tabla 15. Método de votación según el Reglamento de Debates

Lo prescrito por el artículo 26 aprobado el 31 de octubre de 2006	Lo prescrito por el artículo 70, aprobado el 14 de febrero de 2007
"Elaboración del Informe de la Comisión para su aprobación en la Plenaria de la Asamblea Constituyente". "En caso de disenso, la Comisión elaborará dos informes, uno por mayoría y otro por minoría para su consideración y aprobación en la Plenaria de la Asamblea Constituyente".	"El informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta, de conformidad con el Art. 26 del reglamento". "En caso de existir artículos que no alcancen la aprobación por dos tercios, esto artículos de los informes de mayorías y minorías, pasarán a la **Comisión de Concertación** que estará integrada por la directiva, los jefes de representaciones políticas y presidentes de la comisión o comisiones redactoras del artículo en cuestión, respetando la composición de mayorías y minorías sin poder de decisión, a objeto de buscar consensos, cuyo informe será remitido a la plenaria para la aprobación por dos tercios de votos de los miembros presentes".

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

[83] "Masistas quieren escoger los informes de las minorías", *La Prensa*, La Paz, 31 de mayo de 2007. "La Asamblea no entregará la nueva CPE el 6 de agosto", *La Razón*, La Paz, miércoles 6 de junio de 2007. "El MAS se adueña de mayoría y minoría en la Constituyente", *La Razón*, La Paz, 7 de junio de 2007. "El MAS se desdobla y relega a la oposición en la Asamblea", *La Prensa*, La Paz, 7 de junio de 2007.

La metodología no previó la existencia de dos informes por minoría en una misma comisión, así como tampoco prohibía la votación de un asambleísta por ambas opciones: mayoría en el caso de algunos artículos y minoría en el caso de otras temáticas reclamando su derecho al desacuerdo y alejándose del consenso al cual podía llegar el resto de la comisión. Al mismo tiempo, estaba muy difuso cuando se hablaba de "informe final de la comisión". ¿Éste se refería al conjunto de artículos o a un reporte global de actividades políticas y administrativas? A comienzos de mayo de 2007, ninguna de las comisiones tenía una idea cabal sobre cómo redactar sus informes, cuál sería el contenido mínimo, de qué manera clasificar los artículos constitucionales y separar las preferencias políticas adaptadas a las estrategias por mayoría y minoría[84].

Lo que hizo el presidente de la Comisión Visión País, Félix Cárdenas, fue aprobar con 6 votos el informe de mayoría del MAS *"Por un Estado unitario plurinacional comunitario y la autodeterminación de naciones originarias, pueblos indígenas y campesinos"*; sin embargo, no cumplía con lo establecido por el artículo 70: "el informe final de las comisiones de la Asamblea Constituyente será aprobado por mayoría absoluta", lo cual demandaba 8 votos de los 15 miembros de la comisión. El informe de minoría *"Bolivia una comunidad de naciones"* estaba firmado por Patria Insurgente, el partido de Cárdenas, y fue admitido con 5 votos. El tercer informe también de minoría presentado por Podemos obtuvo cuatro votos y fue considerado como un documento subsidiario que no ingresaría a las discusiones de la plenaria.

La estrategia era aprobar sin vacilaciones el carácter de un Estado plenamente indígena y descolonizado, propósito frente al cual no se podía arriesgar ninguna concesión. Empero, esta decisión tajante cortó las posibilidades políticas de Cárdenas y los asambleístas del MAS en la comisión porque al ir hasta tal extremo, si no lograban apoyo posterior, una nueva negociación se tornaba difícil ya que los radicales de Visión País se encontrarían solos y ante la necesidad de reconocer como un error su propio fundamentalismo.

Esto fue lo que ocurrió porque tanto la directiva de la Asamblea, los principales dirigentes en la bancada del MAS, como el mismo Vicepresidente Álvaro García, exigieron que Visión País retroceda y vote nuevamente con lo cual Cárdenas y su comisión aparecían como la mayor expresión de intransigencia al haber maniobrado el sistema de votación de una manera excesivamente política en pro de las perspectivas indigenistas.

[84] El domingo 6 de mayo, tuve la grata oportunidad de reunirme con Roberto Aguilar y Rebeca Delgado, presidenta de la Comisión Judicial quien consultó de manera informal cómo iban a redactarse los informes y si éstos debían o no incorporar los artículos de la futura Constitución. Aguilar sugirió que todo informe debía efectivamente contener los artículos pero no estaba seguro sobre el tratamiento de las opciones por mayoría y minoría pues tenía esperanzas de que las comisiones alcanzarían un consenso, con excepción de las Comisiones de Tierra y Autonomías.

Por otra parte, el constituyente Jorge Lazarte fue imposibilitado de votar ya que la directiva no titularizó su participación en la comisión Visión País desde que renunció a la directiva el 19 de marzo de 2007. Este hecho reflejaba las dramáticas rencillas personales que imperaron en la Asamblea. Lazarte fue bloqueado explícitamente por Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea y la directiva dejó pasar el tiempo vulnerando los derechos de Lazarte hasta el 13 de junio de 2007 que fue cuando recién se lo habilitó para votar; empero, la carta de habilitación fue entregada a la comisión Visión País el 19 de junio.

La directiva actuó con negligencia para no titularizar a Lazarte en su debida oportunidad y de alguna manera expresó su censura hacia las declaraciones de éste que siempre acusó a toda la Asamblea de acercarse al despeñadero en cada oportunidad que encontraba de hablar frente a los medios de comunicación. Los perjuicios hicieron que Lazarte presentara un amparo constitucional, sancionado a su favor el 27 de junio, y en el cual exigía que todos los actos de su comisión sean declarados nulos de pleno derecho al haberse violado sus garantías constitucionales.

La Comisión Visión País ingresó en una confusión e intransigencia ideológica cuando el momento político posiblemente recomendaba la resolución rápida de los problemas constitucionales para posteriormente encaramarse en una lucha indigenista de largo aliento, pues la Asamblea había dejado de ser el caldo de cultivo de las transformaciones y expectativas refundacionales. Al negarse a revisar la votación manipulada, Visión País marcó el mal ejemplo para que otras comisiones rompieran cualquier acuerdo, tímidamente analizado por el MAS y Podemos.

La gran lección histórica que se puede extraer de este entramado de dilemas y laberintos políticos, es que el proceso constituyente boliviano perdió su rumbo de manera prematura, tanto en la aprobación del reglamento de debates que cayó en un embrollo de seis meses, como en las labores de cada comisión donde casi todos los constituyentes fueron víctimas de los oídos sordos, soledad e incomunicación para solucionar las cuestiones más álgidas.

Por una parte, si bien la directiva rechazó el informe de Visión País solicitando una nueva votación, esto fue de manera verbal y frente los medios de comunicación pues nunca hizo llegar una comunicación formal entre el 7 de junio y el 25 de julio de 2007, sino que simplemente diferentes vicepresidentes como Roberto Aguilar, Ángel Villacorta y Mauricio Paz emitieron opiniones en la prensa que no se plasmaron con una carta firmada por la directiva o Silvia

Lazarte como presidenta, anunciando explícitamente las observaciones y dando un plazo específico para resolver el inconveniente.

Por otra parte, el vacío de comunicación y profundos errores prácticos complicaron todavía más la situación cuando el tercer vicepresidente Ricardo Cuevas, a nombre de la directiva, envío una carta el 13 de junio de 2007 indicando que un acuerdo con las 21 comisiones determinó orientar y homogeneizar las votaciones. Supuestamente el acuerdo fue tomado el día martes 12 de junio pero la misma carta de Cuevas afirmaba que únicamente la directiva había definido mayores precisiones para el sistema de votación el jueves 7 de junio de 2007, es decir, un día después de que Visión País votó sus informes[85].

Tabla 16.
Interpretaciones e indicaciones de la directiva el 13 de junio de 2007

Interpretación sobre el artículo 70 del reglamento	Interpretación sobre cómo presentar los informes finales en cada comisión
"Los informes finales deben ser votados de manera conjunta por los constituyentes titulares que integran la comisión. Cada constituyente votará por una sola alternativa. La propuesta que obtenga la mayoría absoluta de votos de la comisión será el informe de mayoría. La segunda alternativa más votada será el informe de minoría. Los resultados de la votación deberán ser registrados en un acta".	"Los informes finales de las comisiones deberán ser presentados en el siguiente formato: cuerpo principal con la fundamentación (mayoría y minoría), artículos, especificando cuáles fueron aprobados por unanimidad, consenso, mayoría absoluta y minoría. Para preservar la composición de mayoría y minoría, los presidentes de comisiones deberán participar en las votaciones".

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

[85] Cf. "Directiva de la Asamblea Constituyente. Forma de votación de comisiones"; bajo este título está una carta fechada el 13 de junio, sellada como recibida en la comisión Visión País el 12 de junio y donde se indica que las instrucciones corresponden a las decisiones tomadas el 7 de junio. Las contradicciones en cuanto a fechas de envío, recepción y definiciones no son casuales pues la directiva de la Asamblea trató de reaccionar un día después de lo sucedido en Visión País; es decir, antes de los problemas no se sabía muy bien cómo encaminar el trabajo de todas las comisiones. Revisar también: "Hay nuevos plazos y Visión de País debe volver a votar", *La Razón*, La Paz, martes 12 de junio de 2007.

En la práctica, estas instrucciones tropezaron con una piedra cuando varios constituyentes votaron una sola vez efectivamente, ya sea por un informe de mayoría o minoría, pero también por artículos unánimes y por consenso en otro momento. De repente el sistema de votación se desdobló en cuatro opciones: unanimidad, consenso, mayoría y minoría. Algunos asambleístas votaron por los informes de consenso pero abandonaron la sesión cuando vieron conflictos de mayoría y minoría. Por último, muchos firmaron los informes donde se reflejaba su votación pero no avalaron los informes finales completos.

Las disputas sobre el proceso de reformas institucionales dentro de las diferentes comisiones entre abril y finales del mes de julio de 2007 desnudaron una estrategia con informes por mayorías y minorías que nublaron completamente el debate constitucional, exponiendo una serie de sesgos e intereses sectarios que ahondaron la tremenda ineficiencia en la Asamblea para mostrar resultados específicos.

Tabla 17.
Visiones de país en los tres informes de la comisión

Documento del MAS	- "Bolivia es un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, social, descentralizado y con autonomías territoriales, se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. - Está sustentada en los valores de unidad, solidaridad, reciprocidad, complementariedad, armonía, equilibrio, equidad social y de género en la participación, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para "vivir bien". - Dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígenas originarios y su dominio ancestral sobre sus territorios, esta Constitución garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho al auto gobierno, su cultura y reconstitución de sus entidades territoriales en el marco de la constitución". En total, el informe tiene 11 artículos que pueden ser catalogados como programáticos, es decir, deseos políticos cuya conversión real en políticas públicas es demasiado compleja. Por ejemplo, se exige que "el Estado tiene como fines y funciones esenciales constituir una sociedad justa y armoniosa cimentada en la descolonización, con plena justicia social, sin explotados ni explotadores consolidando las identidades plurinacionales". Asimismo, se establece que la forma de gobierno descansa en la democracia participativa, representativa y comunitaria y la soberanía se ejercería mediante mecanismos como la participación en asambleas y cabildos, consulta previa, referéndum, plebiscito, iniciativa legislativa ciudadana y revocatoria de mandato. La representación será mediante la elección de representantes por voto universal y secreto, garantizando la paridad y alternancia entre hombres y mujeres. Se incorpora la representación comunitaria mediante la elección, designación o nominación de representantes por normas propias: usos y costumbres. El Estado es asumido como laico que respeta y garantiza el pluralismo religioso. Los idiomas oficiales son el español, así como todas las lenguas de los pueblos indígenas.

Documento de Patria Insurgente	- "El pueblo es soberano, con voluntad mayoritaria, es indivisible e imprescriptible. Ni los poderes constituidos ni nadie pueden desconocer este principio. La verdadera primacía en la constitución no está en que este texto 'es la ley de leyes', sino que en ella se patentiza con absoluta claridad el carácter soberano del pueblo, verdadero actor de la patria, tanto de su defensa como de su desarrollo. - Bolivia se constituye en una Comunidad de Naciones, organizada por todos y para bien de todos. La Comunidad Multinacional expresa una confederación propia que no es copia ni calco de los modelos federales ni de otro que se pueda desarrollar en otros países. Resume nuestra voluntad por insertarnos en el contexto internacional como un país diferente, diverso y con una personalidad propia. Expresa nuestros vínculos históricos y la férrea voluntad de unirnos para fundar un Estado de todos. - El Estado democrático se sustenta en la descolonización y la libre determinación como modelos políticos y económicos de emancipación nacional, de hermandad y construcción de una sociedad de iguales. La descolonización significa la superación de toda forma de discriminación". Este informe también tiene 11 artículos y puede ser considerado como el hermano gemelo del informe masista; es fuertemente programático con prescripciones difíciles de poner en práctica. Se afirma por ejemplo que "el fundamento y fin supremo del Estado Democrático es servir al pueblo soberano. Promueve y estimula el desarrollo integral de la Comunidad de Naciones. La relación sociedad-Estado es jerarquizada y asimétrica: el Estado se constituye en institución democrática porque es el reflejo de una sociedad diversa y autogestionaria. El servicio al pueblo es su más alta función, es integral, efectiva y permanente". El informe buscaba modificar la actual división político administrativa del Estado porque la Comunidad de Naciones se expresaría mediante una combinación entre las naciones originarias y la nación boliviana, lo que exigiría crear una división política y administrativa del país realista, justa y creativa.

Documento de Podemos	- "Bolivia es una Nación diversa étnica, lingüista, regional y culturalmente. Es única e indivisible, conformada por las bolivianas y bolivianos que comparten una historia, símbolos, valores, fines y destino comunes. - Bolivia es un Estado Constitucional de derecho, democrático y social que sostiene como valores supremos de su ordenamiento jurídico y de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia, la interculturalidad, la equidad, la solidaridad, la inclusión, la transparencia, el pluralismo y como fin supremo el bienestar general de su población y de los miembros que la componen. - Bolivia es una república libre, independiente y soberana, organizada bajo la forma de Estado unitario nacional intercultural descentralizado administrativa y políticamente en departamentos y municipios autónomos orientados a fortalecer la integridad territorial, la unión nacional, la inclusión social y la solidaridad de todas las bolivianas y bolivianos". El informe posee 13 artículos y su estructura es similar a las Constituciones bolivianas de 1967, 1994 y 2004. La soberanía es entendida como un valor político que reside en el pueblo pero cuyo ejercicio está delegado en los órganos legislativo, ejecutivo, judicial e instituciones reconocidas en la Constitución. Mantiene la división político-administrativa en 9 departamentos y la forma de gobierno sigue siendo la democracia representativa. Las formas participativas admiten lo existente en el texto constitucional de 2004 como la Asamblea Constituyente, el referéndum y la iniciativa legislativa ciudadana, introduciendo como novedad solamente la revocatoria de mandato.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

El choque entre las tres visiones de país fue inevitable si se analizan los proyectos políticos de larga proyección que se encontraban por detrás de cada concepción. En el caso del MAS, los grupos indigenistas radicales y aquellas organizaciones del Pacto de Unidad leales a Evo Morales veían que la idea de un Estado plurinacional abría el paso para destruir la hegemonía de la clase y etnia "mestizas" que habían dominado el Estado de derecho y democrático representativo de raíz liberal occidental. Además, del concepto de Estado plurinacional se desprendían inmediatamente las autonomías indígenas y campesinas, cuyo objetivo final era doblegar las pretensiones descentralizadoras de la "media luna".

En medio de las pugnas de poder, el MAS también pretendía asegurar que los recursos naturales hidrocarburíferos, mineros y forestales sean controlados por el gobierno y no por las prefecturas departamentales. A esto se incorporaba el reordenamiento territorial

y la adjudicación de tierras en toda Bolivia según los planes de la Ley INRA aprobada por Evo Morales en noviembre de 2006, así como la soberanía indígena sobre algunos territorios, según su historia cultural y ancestral.

Los constituyentes oficialistas de la Comisión de Tierra y Territorio declararon públicamente que "con palabras no se convenció a los asambleístas de Podemos"[86] y el recurso principal estaba en las presiones de los movimientos sociales a la cabeza del Pacto de Unidad; sin embargo, no todo estaba resuelto porque el MAS tampoco tenía un acuerdo tácito sobre las formas de acceso a la tierra; es decir, si el Estado entregaría tierras a los ciudadanos o sólo a las colectividades.

Los decretos de reconducción agraria del gobierno reconocían exclusivamente el acceso a las tierras fiscales para comunidades indígenas y campesinas. Al mismo tiempo, en la Comisión de Tierra el MAS afirmaba directamente que los prefectos no jugarían ningún papel en la reforma agraria. El proyecto constitucional del Pacto de Unidad emplazaba de forma totalmente instrumental para que mientras dure el proceso de saneamiento de la propiedad agraria se garantice "la titulación de tierras de las comunidades interculturales (colonizadores) de manera individual como pequeña propiedad"[87].

Las posiciones de Podemos argumentaban que el Estado plurinacional constituía la imposición de una sola visión indígena donde iba a explotar el riesgo de una guerra interétnica que pondría fin al Estado unitario. Nadie veía la negociación como un auténtico recurso para dilucidar soluciones ni tampoco para ir construyendo los dos tercios que se necesitaban durante la aprobación en detalle de toda la Constitución.

La Comisión Visión País se negó a revisar la votación del 6 de junio de 2007, siendo que la directiva ordenó corregir el problema aplicando el artículo 70 de la siguiente manera: el informe de mayoría necesitaba el apoyo de 8 constituyentes (51%), de tal forma que por orden correlativo, el siguiente informe más votado representaba a la minoría.

[86] Cf. "El MAS reduce atribuciones a autonomías departamentales", *La Prensa*, La Paz, martes 12 de junio de 2007. "Tierra llama a movilizarse", "Piden política estatal para distribuir tierras", *Correo del Sur*, jueves 5 de julio de 2007, pp. 7-8. Las tensiones hicieron que el gobierno acuse de ilegal la compra de tierras en Santa Cruz, adquiridas por el presidente del Comité Cívico Branco Marinkovic quien, a su vez, denunció persecución y autoritarismo con el apoyo de la Prefectura. Estos conflictos polarizaron irremediablemente los informes en las Comisiones de Tierra, Autonomías y Desarrollo Económico.
[87] Pacto de Unidad. "Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado Boliviano", ob. cit. p. 32.

El hecho de resistirse a rectificar, llevó a Félix Cárdenas a polarizar la Asamblea, esta vez con el enfrentamiento entre izquierda y derecha al viejo estilo de la Guerra Fría pero con el tinte indianista que estaba identificado con la revolución y descolonización. Para Cárdenas y el Pacto de Unidad, la derecha neo-liberal y neo-colonial fue automáticamente alineada en el frente defensor de la democracia moderna y el progreso occidental capitalista que no permitiría afectar sus privilegios elitistas en la economía de mercado. La Asamblea llegó a un punto de parálisis o eliminación de los adversarios bajo la égida del más fuerte.

Los medios de comunicación difundieron la idea de una "estrategia política del MAS" para desdoblar sus asambleístas en dos fracciones que, junto a los aliados, dejen completamente aislado a Podemos[88]. Esto no fue así pues lo acaecido en Visión País respondió a los cálculos personales de Félix Cárdenas como líder de su organización Patria Insurgente que buscaba intensa notoriedad política como alternativa frente al MAS. Cárdenas entendía al proceso constituyente de una manera excesivamente catastrófica, es decir, "la Asamblea era un campo de fuerzas donde la descolonización representaba una misión irrenunciable y había que evitar cambios cosméticos a toda costa como los propuestos por Podemos; en consecuencia – afirmaba Cárdenas – si el MAS quería pactar era porque no podía aún superar sus tendencias a la derechización, por lo tanto no había por qué retroceder un milímetro aunque lo dictaminara la directiva, y en todo caso si se insistía en revisar la votación, lo mejor era renunciar"[89].

El MAS tenía grandes dificultades internas pues las facciones indigenistas del Pacto de Unidad como CONAMAQ controlaban de cerca a los asambleístas de Visión País, ya que el objetivo fundamental pasaba por introducir con fuerza la idea del Estado plurinacional. El resultado inmediato no fue que el MAS ordenara dejar afuera el informe de Podemos, sino la irrupción de un mare mágnum de dudas sobre hasta dónde identificarse con todas las ideas políticas del Pacto o, por el contrario, guardar algunas distancias.

La propuesta del Pacto apareció muy temprano en agosto de 2006, al poco tiempo de posesionarse la Asamblea, convirtiéndose en una novedad para la discusión; sin embargo, la vorágine del articulo 70 y el reglamento de debates, hicieron que el Pacto actúe solamente como alianza de organizaciones indígenas para monitorear y vigilar la Asamblea como supuestos representantes de los movimientos sociales. Isaac Ávalos,

[88] Cf. "El MAS se adueña de mayoría y minoría en la Constituyente", *La Razón*, La Paz, jueves 7 de junio de 2007.
[89] Entrevista personal en el programa radial *Tramo Final*, Sucre, 19 de junio de 2007.

el secretario ejecutivo de la CSUTCB controló muy bien al Pacto mientras duraba la batalla del reglamento pero después siguió las órdenes del MAS que no tomó al pie de la letra las propuestas constitucionales del Pacto; es más, cuando tuvo lugar una ruptura entre éste y los asambleístas del MAS en Cochabamba, tanto CONAMAQ como CIDOB abandonaron la reunión por un momento pero Isaac Ávalos permaneció fiel a lo instruido por la dirección del MAS de no indigenizar demasiado algunos temas cruciales[90].

Posteriormente, los sectores indianistas del Pacto tomaron contacto con Raúl Prada, Félix Cárdenas, Esperanza Huanca y otros miembros de Visión País para introducir posiciones ideológicas y políticas sin tibiezas. Asimismo, Cárdenas pensaba que la redacción de los artículos constituía un problema técnico de interés secundario porque el foco de atención estaba en un problema político: el Estado Plurinacional. De aquí que el documento del Pacto se introdujera con fuerza.

Por otra parte, Isabel Domínguez, presidenta de la Comisión Estructura del nuevo Estado era líder importante del Pacto a través de la Federación Sindical de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, que también llevó el proyecto constitucional del Pacto hacia diversas discusiones.

Progresivamente, el MAS asumió de emergencia y por necesidad el documento del Pacto. Lo curioso fue que en Cochabamba del 24 al 27 de mayo de 2007, el MAS se asustó de asumir los planteamientos hasta el fondo. Finalmente, todo quedó en parcialidades por el repliegue que tuvo Álvaro García Linera al presentar cierto perfil concertador ante la prensa donde sugería llegar a pactos, razón por la cual buscó conformar luego un Comité Suprapartidario en septiembre de 2007.

En el fondo, la Constitución del Pacto fue apropiada por el MAS de forma incompleta hasta clarificar sus propios planteamientos que no terminaban de aparecer hasta finales de julio[91].

[90] "El MAS redacta su CPE y recibe diversas críticas", *La Razón*, La Paz, viernes 25 de mayo de 2007.
[91] Cf. "García Linera admite apuros en la economía y la Asamblea", *Correo del Sur*, Sucre, domingo 15 de julio de 2007, p. 10.

Tabla 18.
Carácter del Estado para el Pacto de Unidad

"La Constitución respeta y constitucionaliza la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios y afro-descendientes, el dominio ancestral sobre sus territorios y garantiza su libre determinación que se expresa en la voluntad de conformar y ser parte del Estado Unitario Plurinacional Comunitario, y en el derecho a controlar sus instituciones, al auto-gobierno, a desarrollar su derecho y justicia propia, su cultura, formas de vida y reproducción, al derecho a reconstituir sus territorios y al derecho a definir su desarrollo con identidad. Bolivia se caracteriza como un Estado Unitario Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático y social, que reconoce el pluralismo jurídico, político, cultural y lingüístico, descentralizado y con autonomías territoriales".

Fuente: Propuesta de Constitución del Pacto de Unidad, agosto de 2006.

Las posiciones liberal democráticas de Podemos, UN, MNR, APB, MIR, AAI e inclusive las orientaciones de izquierda moderada de AS y MCSFA suspendieron cualquier avance en sus comisiones, hasta no definir si el horizonte y tipo de Estado iban a conectarse con lo plurinacional o con el concepto de Estado Constitucional de Derecho. Empero, estaba claro que la ideología indigenista había copado un terreno importante con poco espacio para una negociación equilibrada con el empresariado privado, los sectores de clase media mestizos y todas aquellas concepciones afincadas en la modernidad contemporánea, especialmente en el terreno de las políticas orientadas hacia el mercado y la globalización económica y cultural.

La estructura del nuevo Estado estaba plenamente definida por la Constitución del Pacto de Unidad. Entre sus principales puntales figuraban la reelección presidencial, la segunda vuelta en las elecciones generales, una reestructuración total del Poder Legislativo, lo cual apuntaba hacia el control del sistema de representación; por esto, se proponían grandes reformas a la Corte Nacional Electoral. En este terreno no existió una amenaza inmediata para clausurar o disolver la Corte Nacional Electoral (CNE) hasta junio de 2007, pero sí una redefinición de sus alcances y funcionamiento interno; sobre todo, las modalidades de elección de los vocales y la posible introducción de un órgano de control o vigilancia.

Las principales posiciones del MAS aparecieron con el ropaje de propuestas institucionalmente factibles, como ser la creación de un Tribunal de Justicia Electoral, sugerido por

la Comisión de Otros Órganos del Estado. Inclusive Podemos estaba de acuerdo, pero sin clarificar las modalidades de elección de los vocales donde solicitaban que la oposición participe imprescindiblemente.

El nuevo Tribunal de Justicia Electoral tenía que dirimir las demandas o litigios en temas electorales, para que la Corte Electoral deje de ser juez y parte cuando surjan conflictos o denuncias. El Tribunal Electoral se constituiría en un brazo de la Corte Nacional Electoral; sin embargo, no estaba claro qué se quería decir con la palabra *brazo* y cuáles serían las atribuciones claras que satisfaga, tanto a los partidos políticos como a las agrupaciones ciudadanas. El Pacto de Unidad buscaba fiscalizar como representante de los movimientos sociales pero imponiendo sus reglas electorales a partir de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, sobre todo en la Asamblea Plurinacional que reemplazaría al Congreso.

El MAS demandaba que el Tribunal Electoral sea totalmente independiente o pase a formar parte del Poder Judicial, sin depender de la CNE. Las posiciones más radicales dentro del MAS consideraban que el Tribunal Electoral sea un verdadero poder elegido sólo por voto directo.

El objetivo era marcar una diferencia: por un lado, la Corte Electoral garantizaría únicamente la organización de procesos electorales transparentes e imparciales; por otro lado, la resolución de conflictos y controversias por fraude o delitos electorales estaría en manos del nuevo Tribunal. En ambos casos, ni el MAS ni Podemos se pusieron de acuerdo en la "forma de elección" de los tribunos y vocales, que es donde descansaban los cálculos políticos para controlar de alguna manera la toma de decisiones en materia electoral.

El MAS tomaba como punto de referencia su experiencia electoral del 18 de diciembre de 2005 cuando la Corte Electoral cometió el error técnico de depurar a un grupo de ciudadanos. En opinión del MAS, la Corte no debía intervenir en la elaboración de su propio sistema de depuración; por lo tanto, la construcción y vigilancia del padrón electoral tenía que estar bajo la supervisión de un Tribunal especializado, imparcial y sujeto a otra vigilancia de los movimientos sociales, sobre todo indígenas.

La Comisión de Otros Órganos del Estado no precisó los aspectos de gestión y normativos para clarificar sus planteamientos en materia electoral. Todas las fuerzas políticas coincidían en que los procesos electorales debían ser administrados con suficiente credibilidad

porque la confianza en un Tribunal o Corte Electoral representaba el recurso simbólico más importante para llevar adelante cualquier reforma.

La misma Corte Nacional Electoral solicitó a la Comisión de Otros Órganos del Estado convertirse en un "Poder del Estado" con el fin específico de mantenerse al margen de todo tipo de presiones políticas; sin embargo, todo desembocaba en *quién elegía a los vocales* y hasta dónde se atendería un equilibrio entre los poderes del Estado, partidos políticos, concepciones de hegemonía indígena y demandas de la sociedad civil que insistían en *despartidizar* la política en Bolivia.

La Comisión de Otros Órganos del Estado también buscaba instaurar una supra-institución responsable del registro y entrega de documentos de identidad. El principal obstáculo era la resistencia de la policía para viabilizar una posible reforma del sistema nacional de identificación, específicamente debido a las elevadas recaudaciones por la tramitación de cédulas. Así, fue sugerida la instauración de una *Registraduría* que centralice las funciones de identificación de la policía, Registro Civil de la Corte Nacional Electoral e inclusive migración que estaba bajo la tuición del Ministerio de Gobierno.

Los principales problemas descansaban en la inexistencia de una aceptación política de parte de instituciones sensibles como el Ministerio de Gobierno y la Policía. Los asambleístas del MAS y Podemos tampoco tenían decisiones definitivas por temor al nacimiento de enfrentamientos, razón por la cual, este tipo de reformas debían estar de la mano de mayores acuerdos políticos que involucren al mismo Presidente de la República y los principales partidos del Congreso, algo que el Pacto de Unidad y los defensores del Estado Plurinacional no estaban dispuestos a aceptar.

VII. La Asamblea como laberinto de la soledad

El 21 de junio de 2007, nueva fecha para presentar los informes finales de las comisiones, solamente cinco habían terminado el trabajo de aprobar artículos, informes de mayoría y minoría, así como acordado algunos marcos globales que les permita participar en las sesiones plenarias: 1) Visión País, 2) Coca, 3) Desarrollo productivo, rural, agropecuario y agroindustrial, 4) Poder Legislativo y 5) Desarrollo económico y finanzas. El resto entregó *informes incompletos* y otras comisiones como Estructura del nuevo Estado y Autonomías no presentaron absolutamente nada.

Los problemas se acrecentaron debido a las reivindicaciones de Sucre para recuperar la condición de capital plena con el regreso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo desde La Paz. Esto dividió profundamente a los asambleístas del MAS porque los representantes de Chuquisaca tuvieron que tomar una posición regionalista apoyando la capitalidad. Las instrucciones del Presidente Evo Morales, el Vicepresidente Álvaro García, la plana mayor del MAS, el Alcalde de La Paz, Juan del Granado y toda la bancada de constituyentes paceños, fueron claras: no discutir una sola palabra sobre el cambio de sede de gobierno en la Asamblea; sin embargo, esto fue inevitable porque la demanda de capitalidad se introdujo en las comisiones de Poder Judicial, Autonomías, Otros órganos del Estado e incluso en la comisión de Hidrocarburos.

La polarización de Visión País y el enfrentamiento irreconciliable se manifestaban esta vez en el debate de la transferencia del Ejecutivo y Legislativo a Sucre, e inclusive en la desconfianza sobre los acuerdos del artículo 70 (sistema de votación) difícilmente logrados en febrero de 2007. Estos conflictos motivaron que la Asamblea convoque de emergencia a una plenaria el 2 de julio de 2007. Dicha plenaria se desgastó inmediatamente por una retahíla de discursos superfluos para decidir la prórroga del cónclave hasta el 14 de diciembre de 2007. Por lo tanto, grandes dudas se cernían sobre si el Congreso sancionaría una nueva ley para extender el trabajo constituyente porque la Asamblea incumplió totalmente con la Ley de Convocatoria que le dio vida el 6 de agosto de 2006. En un abrir y cerrar de ojos, los 255 constituyentes habían caído en la ilegalidad.

El 6 de julio de 2007, después de once meses de trabajo, la Asamblea Constituyente había caído en una escalada de incertidumbres e ineficiencia contribuyendo solamente a reavivar viejos enfrentamientos, discordias y traumas históricos. Desde los tortuosos callejones sin salida en el reglamento de debates, hasta la imposibilidad de cumplir con las fechas establecidas para presentar informes concertados en las comisiones, lo cual impidió que la Constitución Política pueda terminar de escribirse el 6 de agosto, la Asamblea se caracterizó por tres errores recurrentes: primero, falta de disciplina y desconocimiento de los temas más importantes; segundo, imposibilidad de convertirse en un escenario de pactos efectivos y reconciliación pacífica entre ciudadanos; tercero, un excesivo gasto que jamás reparó en la responsabilidad para mostrar resultados ante las altas expectativas de la sociedad boliviana.

Los gastos ejecutados por la Asamblea Constituyente fueron cuantiosos, utilizando tanto recursos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN) como autorizaba la Ley de Convocatoria, pero también gastando recursos provenientes de diferentes organismos

de cooperación internacional como el financiamiento otorgado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo (GTZ) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Los gastos fueron los siguientes:

Cuadro 3.
Gastos de agosto a diciembre de 2006
(en millones de bolivianos y dólares americanos)

Objeto del gasto	Monto en Bs.	Monto en $U.S.	Porcentaje
Servicios personales	29.824.961	4.218.523	79%
Servicios no personales	7.098.876	1.004.084	19%
Materiales y suministros	774.097	109.490	2%
Activos reales	65.000	9.194	0,17%
Otros gastos	40.000	5.658	0,10%
Total general	37.802.935	5.346.950	100%

Fuente: Oficialía Mayor Administrativa de la Asamblea Constituyente, Sucre, diciembre de 2006.

Cuadro 4.
Gastos en la gestión 2007 de enero a agosto
(en millones de bolivianos y dólares americanos)

Objeto del gasto	Monto en Bs.	Monto en $U.S.	Porcentaje
Servicios personales	45.360.601	6.415.926	87,3%
Servicios no personales	5.101.404	721.556	9,8%
Materiales y suministros	1.445.935	204.517	2,7%
Total general	51.907.940	7.342.000	100%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Oficialía Mayor Administrativa de la Asamblea Constituyente, 2007.

Durante la ampliación del trabajo de la Asamblea hasta diciembre de 2007, se gastaron otros 35 millones de bolivianos, provenientes también de los fondos públicos, llegando a sumar en los 14 meses un total de 124.710.875 Bolivianos. A estas cantidades deben

sumarse los recursos "externos" que fueron gentilmente entregados por organizaciones de cooperación para el desarrollo. De estos montos se tiene muy poca información por los intereses internacionales y las políticas de asistencia que siempre se caracterizan por la discreción; sin embargo, se puede indicar que el PNUD gastó cerca de 450 mil dólares solventando sobre todo los viajes durante los encuentros territoriales, así como el equipamiento de las comisiones de trabajo de la Asamblea.

La cooperación española contribuyó bastante financiando la infraestructura como loa arreglos del Colegio Junín donde funcionaron las comisiones de trabajo, la Casa Argandoña donde trabajaban las bancadas políticas de los diferentes partidos con representación en la Asamblea y el mismo Teatro Gran Mariscal, escenario de los debates, cuya remodelación costó 450 mil dólares y el sistema digital de sonido y video para registrar los debates valió otros 250 mil dólares.

Es posible que el costo total de la Asamblea Constituyente haya sido de 150 millones de bolivianos aproximadamente; sin embargo, nunca sabremos exactamente el volumen de recursos del cual dispuso la Asamblea porque un sin fin de organizaciones no gubernamentales se pusieron a la tarea de influir y perjudicar el proceso ofreciendo la impresión de afiches para algunos foros, la dotación de refrigerios para eventos públicos, publicidad insignificante y publicaciones sin valor académico ni político que, de cualquier manera, benefició directamente a la Asamblea en términos de apoyo financiero. El histórico acontecimiento no pudo quejarse nunca de la ausencia de recursos económicos, todo lo contrario, contó con una excelente asistencia aunque al evaluar el evento en su conjunto, las consecuencias fueron un verdadero desastre. Gastaron mucho y sumieron al país en una crisis todavía más profunda.

Los tristes resultados de la Asamblea nos recordaron a un laberinto de la soledad, pues los constituyentes lograron que como bolivianos nos encerráramos en nosotros mismos, exacerbando nuestras diferencias y haciendo mucho más profunda la conciencia de todo lo que nos separa, aísle o bloquee para no reencontrarnos. La Asamblea construyó un páramo que aumentó nuestra soledad donde no pudimos buscar a nuestros compatriotas, ya sea por temor a contemplarnos en ellos, o por un penoso sentimiento defensivo de nuestras cobardías.

El dilema, por ejemplo, entre las concepciones indigenistas y aquellas que reivindicaban la modernización occidental en el país, mostró que no era tan profundo el debate

sobre discriminación racial y sentimientos de inferioridad, sino la erupción de nuestra soledad que congeló toda capacidad de la Asamblea para llevar a cabo algunos cambios. El sentimiento de soledad que la Constituyente transmitió a Bolivia fue la expresión de un hecho real: somos distintos, nos sentimos distintos y exageramos en detallar qué nos hace diferentes y en qué consisten nuestras diferencias sin lograr sanar nuestras heridas, avanzar y prometernos oportunidades efectivas.

La soledad practicada por los asambleístas representó el mayor momento de fracaso porque todos se aislaron mutuamente, no pudieron aportar ni estar a la altura de las exigencias, quedándose arrinconados y a solas con su propia conciencia que, en el fondo, los obligaba a reconocer que nadie podía hacer nada para remediar la situación de conflicto y tampoco retroceder a un punto de inicio para rehacer y encontrar mejores condiciones. Todos se quedaron solitarios en una especie de suicidio por déficit de capacidades y por irresponsabilidad.

La Asamblea fracasó al mostrar que no pudo tender un puente para trasladarse de la soledad hacia un Nosotros como Nación, siendo incapaces de pactar en el largo plazo, pues equivocadamente muchos constituyentes creyeron que todo contacto contaminaba. El fracaso de la Asamblea no era, sin embargo, el fracaso de todo el país porque quienes buscábamos la esperanza, no la olvidábamos y así debíamos seguir buscándola bajo todos los cielos y entre todos los bolivianos. Al menos esta era la única opción positiva después de haberse derrumbado el trabajo constitucional.

Capítulo 3.

Una Asamblea ingobernable y un texto constitucional conflictivo

I. Prórroga de la Asamblea con riesgo de ilegalidad y entrega de informes por comisiones

La sesión del lunes 2 de julio de 2007 fue organizada por la directiva en medio de un remolino de contrariedades. Por una parte, todas las comisiones atravesaban por un momento de dubitaciones sobre la validez efectiva de su trabajo y la coherencia real en el bosquejo inicial de los artículos que progresivamente iban escribiéndose; la mayoría de las dudas surgieron porque aún se desconocía los alcances del trabajo en las comisiones mixtas que no estaban funcionando y se mantenía una tensión muy grande en la comisión Visión País, lo cual alejaba constantemente las condiciones de acercamiento y trabajo compartido entre las principales fuerzas políticas. Por otro lado, la directiva necesitaba un mecanismo mucho más sólido con el fin de retomar la organización del proceso, sobre todo al verificar que las soluciones logradas en el artículo 70 (sistema de votación para aprobar la Constitución) no estaban mostrando resultados positivos en la práctica.

Lo llamativo fue que antes de instalar la sesión circularon una serie de rumores sobre la probable renuncia de Mauricio Paz como segundo vicepresidente de la directiva. Para algunos, Paz buscaba que en un acto de desprendimiento y reconocimiento de los errores, su retirada conllevaría a otra dimisión de los once integrantes de la directiva, incluida Silvia Lazarte. Sin embargo, el mismo Paz declaró preocupado ante los medios de comunicación que jamás renunciaría y el trabajo de la directiva seguiría desarrollándose con la misma composición de fuerzas políticas y los mismos dirigentes.

Este rumor expresó el descontento y molestia de varios asambleístas con la forma en que había trabajado la directiva. Si bien nadie dimitió, el jefe de bancada de Podemos Rubén Darío Cuéllar estaba en desacuerdo con el accionar vacilante de su colega Mauricio Paz; por otro lado, desde que Pedro Lima pidió la renuncia de la presidenta Lazarte, varios asambleístas del MAS como Loyola Guzmán pensaban que fue un tremendo error no haber previsto la figura de *revocatoria de mandato* para los miem-

bros de la directiva, lo cual se convirtió en un sino imposible de recomponer y en un arrepentimiento que no encontraba resignación[92].

La sesión comenzó como siempre, con demasiado retraso al haber sido precedida por un encuentro entre la directiva y los jefes de bancada que analizaron cinco puntos: 1) el nuevo cronograma, 2) la posibilidad de evaluar el estado de situación de todas las comisiones, 3) un compromiso que lleve adelante consensos con el objetivo de evitar mayor fragmentación, 4) revisar la votación impugnada por Podemos y la misma directiva en la Comisión Visión País, y 5) *insinuar* al Congreso Nacional que ejecute el trámite correspondiente para efectos de procedimiento constitucional y fines de ley, pero *no* solicitar nada, sino hacer cumplir el artículo primero del reglamento de debates que reconoce el carácter originario de la Asamblea; es decir, el hecho de estar "por encima de cualquier poder constituido"[93].

Los temas de la agenda en la plenaria fueron tres: correcciones necesarias al artículo 70 sobre el sistema de votación para clarificar las tareas de cada comisión; aprobación de la resolución que prolongaba la Asamblea, e identificación de un nuevo cronograma con fechas definitivas para la entrega de informes finales en las comisiones. De estos elementos solamente se discutieron los dos segundos: la prórroga y un cronograma exigiendo que la redacción de los artículos concluya el 13 de julio. Las comisiones mixtas debían cruzar información entre sí hasta el 27 de julio y la plenaria aprobaría en grande la nueva Constitución hasta el 6 de agosto de 2007. Por supuesto, todas estas fechas fueron incumplidas.

Toda la plenaria volvió a caer en discursos agotadores y repetitivos para discutir el poder originario o el carácter derivado de la Constituyente. Esto reveló cuán irreconciliables seguían siendo los criterios que polarizaron el infecundo proceso de elaboración constitucional.

Los asambleístas Juan Zubieta (MCSFA) y Hugo Oliva (MIR) fueron los más críticos al plantear que no podía alargarse el trabajo de la Asamblea sin antes evaluar los insignificantes resultados obtenidos hasta el 2 de julio de 2007. Ambos sugirieron precisar valederos argumentos teóricos y políticos, reconociendo en primera instancia que la Asamblea funcionó mal durante once meses de actividad.

[92] Cf. "Los asambleístas no están contentos con su directiva", *La Razón*, La Paz, martes 26 de junio de 2007.
[93] Ver: "La Constituyente trabajará hasta el 14 de diciembre", *La Razón*, La Paz, martes 3 de julio de 2007. "Sin el permiso del Congreso podemos seguir sesionando" (entrevista con Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea), *La Prensa*, La Paz, martes 3 de julio de 2007. Aguilar afirmó que lo establecido fue "que la decisión de ampliar o no era de la Asamblea, en función a nuestro carácter de originaria y plenipotenciaria. El permiso que necesitábamos del Parlamento fue meramente administrativo pues precisábamos la modificación de la ley financial para obtener el presupuesto para la ampliación".

El discurso de Zubieta remarcó que "los constituyentes actuaron a ciegas y esta actitud determinó el camino de la Asamblea. No supimos cómo ordenar el proceso – dijo – porque perdimos los mecanismos de vinculación con la sociedad". Asimismo, reclamó evaluar cuidadosamente todo el trabajo político y técnico para precisar los aciertos y errores con el fin de corregirlos; por estas razones no era "responsable ampliar la Asamblea con los ojos cerrados"[94]. Por último, Zubieta recomendó conformar una instancia de evaluación de las comisiones y de las estrategias de concertación, pero al mismo tiempo no quería que se fijara un plazo para terminar con la Constituyente aún cuando estaba claro que el texto constitucional no aparecería el 6 de agosto.

Durante la intervención de Hugo Oliva, las posiciones se tornaron mucho más espinosas porque fue muy drástico al acusar a las directivas de las 21 comisiones de haber funcionado de manera pésima, sobre todo cuando afirmó que "sería penoso que el 14 de diciembre de 2007 tengamos que decir al pueblo de Bolivia que nuevamente hemos fracasado". Esta reflexión no gustó a nadie pero muchos discretamente reconocieron que si no se superaban los problemas estructurales en la Asamblea, la ampliación terminaría en nada porque todos quedarían al descubierto como ineficientes mostrando al mundo cómo una Constituyente podía terminar con las manos vacías.

¿A qué se llamaba problemas estructurales? Eran aquellos que si no se solucionaban o por lo menos disminuían de alguna forma, conducirían a la Asamblea por la senda del bloqueo. Básicamente se identificaron cuatro: a) la imposibilidad de actuar de manera totalmente autónoma por las múltiples perturbaciones provenientes del Poder Ejecutivo o de las amenazas de la "media luna", en este caso, el apoyo al traslado de los poderes a Sucre se convirtió en una estrategia que inclusive repercutió en la desestabilización del gobierno; b) el estallido imparable de expectativas que la sociedad civil tenía por ver reflejadas sus demandas en la Constitución; c) los movimientos indígenas que estaban convencidos de alcanzar un verdadero reordenamiento estatal donde ellos arrancarían al sistema político una buena porción de poder; y d) el deterioro en las relaciones interpersonales que manifestaban constantemente los asambleístas del MAS y Podemos, lo cual repercutía en un ambiente proclive a romper con la concertación. Oliva pidió vivamente que "si no existían consensos previos, no habría posibilidad de avanzar", declarándose finalmente en contra de alargar la Asamblea[95].

[94] Consultar también: "El MAS rechaza condiciones de PODEMOS a la Asamblea", *La Prensa*, La Paz, martes 3 de julio de 2007.

[95] El mismo Roberto Aguilar no estaba seguro de que cuatro meses serían congruentes para superar los problemas más apremiantes: "El criterio que se maneja es que de repente —técnicamente — no sea suficiente, podemos sacar cálculos y números, y se verifique que se necesita más tiempo, pero éste es el tiempo necesario y posible que puede alcanzar si es que hay voluntad política de avanzar"; en: "Sin el permiso del Congreso podemos seguir sesionando" (entrevista con Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea), *La Prensa*.

El resto de los discursos se enfrascó en un irrelevante debate sobre el procedimiento a emplear para dar legalidad a dicha ampliación, sobre todo porque el MAS indicaba no necesitar la autorización de ningún poder, sino solamente comunicar una decisión plenipotenciaria; sin embargo, el jefe de bancada del MNR, Guillermo Richter recordó que el proceso ingresaría en una etapa de mayor condicionamiento político, afirmando enfáticamente: "se acordará la postergación de la Asamblea en el Congreso pero a condición de pactar la autonomía departamental tal como se plantea en la media luna para su introducción directa en el futuro texto constitucional"[96].

El mejor escenario hubiera sido que una vez acordada la prórroga de la Asamblea por cuatro meses, los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas reconozcan también que el mecanismo legal era una solicitud formal al Congreso, además de comprometer a los 255 asambleístas para votar a favor de tal extensión. No fue así. La mayoría oficialista, en su afán de darle a la Asamblea un carácter originario, no quiso reconocer la autoridad del Parlamento para modificar el tiempo de funcionamiento de la Constituyente, inclusive a pesar de que ese plazo estaba fijado en la Ley de Convocatoria que dio viabilidad a la Asamblea Constituyente y a la reforma total de la Constitución.

Al final, solamente votaron por la ampliación 150 asambleístas cuando lo más legítimo era una decisión unánime como cuando aprobaron rechazar el veto a la altura para jugar fútbol el 31 de mayo de 2007. De golpe, la Asamblea estaba bordeando la ilegalidad al no haber cumplido con las fechas especificadas en la Ley de Convocatoria y en su propio reglamento de debates. La resolución aprobada el 2 de julio de 2007 debía ser, de todas maneras, refrendada por una ley de la República.

[96] Ver asimismo: "Evo pide que la Asamblea debata los estatutos regionales", La Prensa, La Paz, miércoles 4 de julio de 2007.

Tabla 19.
Resolución de la plenaria AC/PLEN/RES/0010/2007

Reconocimiento de problemas	Reconocimiento de la Ley de Convocatoria No. 3364	Resoluciones del 2 de julio de 2007	Lo especificado por el reglamento de debates
"Pese a los esfuerzos realizados por todos los actores involucrados, debido a diversos factores internos y externos a la Asamblea Constituyente, no se lograría cumplir con los plazos fijados".	La Ley Especial de Convocatoria determina en su artículo 24 que "la Asamblea Constituyente tendrá un periodo de sesiones continuo e ininterrumpido *no menor* a seis meses *ni mayor* a un año calendario a partir de su instalación".	"Ampliar el plazo de duración de la Asamblea Constituyente hasta el 14 de diciembre de 2007". "Lasrepresentaciones políticas, presentes en la Asamblea Constituyente que votan la presente resolución asumen el compromiso ante el pueblo boliviano de lograr los consensos necesarios para la redacción y aprobación de la nueva Constitución". "Disponer que la resolución sea remitida al Honorable Congreso de la República para efectos de procedimiento constitucional y fines consiguientes de ley.	El proyecto de la nueva Constitución Política del Estado será aprobado en detalle por dos tercios de votos de los miembros presentes de la plenaria de acuerdo a cronograma, hasta el 2 de julio de 2007, pasando los artículos aprobados al Comité de Concordancia y Estilo de la Asamblea Constituyente.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

La plenaria no pudo realizar las aclaraciones o correcciones necesarias al artículo 70 para ordenar las votaciones de cada comisión hasta el 13 de julio de 2007. Tampoco encontró

una salida al problema de la Comisión Visión País y cada quien continuó con las mismas dudas sobre el futuro difuso de la Asamblea. De una sola cuestión todos estaban seguros: la Constituyente *no* reunía las condiciones para terminar con su trabajo como inicialmente se había previsto hasta el 6 de agosto de 2007. Cuando la plenaria debió aprobar por dos tercios en detalle el proyecto de la nueva Constitución aquel 2 de julio de 2007, solamente alcanzó a emitir una resolución para pedir más tiempo. Los riesgos de transgresión y paralización eran plenamente evidentes.

La resolución de prórroga fue ilegal, además de haberse cubierto por la sombra vergonzante de estar sujeta al primer poder del Estado, el Parlamento. El carácter originario siempre fue únicamente simbólico y la Asamblea confirmó no tener los mecanismos y canales institucionales para evaluar el estado de situación de las comisiones, por lo cual tampoco era posible comprender exactamente hasta dónde iba o podía llegar[97].

El viernes 13 de julio todas las comisiones finalmente entregaron sus informes, aunque con algunas limitaciones. Por ejemplo, la Comisión de Defensa fue cuestionada por la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas que expresaron su disconformidad con algunas propuestas de reestructuración. Inclusive los ministros de Defensa y Gobierno afirmaron en reiteradas ocasiones haber hecho conocer a los asambleístas que lo mejor era formular *principios globales* donde se plantearan grandes líneas sin ingresar a detalles o ambiciones innovadoras, dejando como están las actuales estructuras organizacionales con mandos únicos.

Este incidente mostró de manera inequívoca cuan infranqueable era el terreno de las transformaciones políticas e institucionales, sobre todo cuando se hablaba de aquellos núcleos de poder como los organismos policiales y el ejército donde, en el fondo, nadie apuntaba hacia las metas de refundación estatal, sino solamente hacia cambios incrementales que no requieran demasiados costos o esfuerzos en términos de ceder privilegios.

En el caso de las Fuerzas Armadas, el entonces comandante en jefe, general Wilfredo Vargas, afirmó que las atribuciones se mantuvieran en los mismos términos de la Constitución vigente de febrero de 2004, permitiendo que su modernización como institución esté a cargo de los jefes militares. "Las FFAA en este siglo requieren de un gran bagaje de medios cibernéticos y de gente sumamente profesional que está en nuestras manos,

[97] El ex presidente del Tribunal Constitucional Willman Durán afirmó que ampliar el trabajo de la Asamblea estaba por fuera de la ley: "Si amplían trabajo de la Asamblea rompen con el ordenamiento legal" (entrevista), *Correo del Sur*, Sucre, 22 de julio de 2007.

dijo Vargas (…). La Asamblea y los actuales conflictos muestran que estamos en el juego político. Evidentemente hay amenazas que para mí son de forma, no de fondo. Pero manifiesto que las FFAA no permitirán ninguna división del país"[98]. Con esta perspectiva, fue ratificado que las FFAA puedan intervenir en casos de convulsión social y política internas, lo cual inicialmente pretendía cambiar la Comisión de Defensa.

La Comisión Visión País presentó el mismo informe del 21 de junio de 2007 sin revisar la estructura de votación, a pesar de una resolución de la Corte Superior a favor del amparo constitucional interpuesto por el constituyente Jorge Lazarte. Los asesores legales de la Asamblea asistieron a la audiencia con la Corte Superior y aceptaron las decisiones para declarar anulada la votación de Visión País el 6 de junio de 2007, lo cual exigía revisar las actas y permitir el sufragio de Lazarte. Las determinaciones se enviaron a Visión País pero fueron desoídas por una decisión política de Félix Cárdenas, presidente de dicha Comisión, y por sus seguidores indigenistas. El argumento político de Cárdenas radicaba en la interpretación que él hacía del documento de Podemos donde se mantenía la visión de un Estado Constitucional de derecho con orientaciones liberales, posiciones que según Cárdenas no querían cambiar nada en el país y, por lo tanto, no merecían un sitial de discusión en la Asamblea.

Esta resistencia a la negociación por parte de Félix Cárdenas hizo que Roberto Aguilar desde la directiva de la Asamblea llegara a sugerir que en algún momento podía obviarse el informe de Visión País y trabajar con las caracterizaciones del Estado y otras visiones de país realizadas por la Comisión Estructura del Nuevo Estado. Esto fue entendido por Félix Cárdenas y Mario Orellana de Visión País como un sabotaje, acusando a Aguilar de haberse vendido a la derecha para fortalecer a Podemos.

Las Comisiones Ejecutivo, Legislativo y Otros Órganos del Estado entregaron informes incompletos con la promesa de hacer mayores clarificaciones cuanto antes. Aquí aparecieron serias observaciones de parte de la directiva de la Asamblea pues solamente se podía complementar los informes con algunas fundamentaciones, enfoques teóricos y adiciones administrativas, pero no introducir artículos nuevos porque las deliberaciones habían concluido. Solamente Otros Órganos del Estado se atrevió a presentar el 18 de julio de 2007 tres diferentes propuestas de control social en medio de divisiones internas, sobre todo por exigencias políticas del MAS y algunas organizaciones sindicales.

[98] "Hay amenazas de forma, pero las FFAA no permitirán la división" (entrevista con el comandante Wilfredo Vargas), *La Razón*, La Paz, suplemento especial *Día de las FFAA*, pp. C2-3, 4 de agosto de 2007.

La directiva tenía que clasificar todos los informes antes de definir una estrategia de futuras acciones; por esto no podía seguir esperando la llegada de nuevas versiones o modificaciones al contenido medular de los artículos porque todo se retrasaba y prolongaba innecesariamente la incertidumbre para el conjunto de los constituyentes.

El resto de las 16 comisiones entregó toda la documentación sumando originalmente un total de 581 artículos, de los cuales aproximadamente 200 habían sido aprobados por consenso o unanimidad. Muchos de estos artículos estaban mal numerados y la Primera Vicepresidencia de la Asamblea asumió la responsabilidad de volver a clasificarlos. Se comprobó también que varios asambleístas del MAS votaron por las propuestas de Podemos y viceversa. Empero, las bancadas se preguntaban si esta misma tendencia se mantendría para la revisión en detalle durante las plenarias, sobre todo porque muchos constituyentes estaban obligados a refrendar en público su apoyo a la oposición o al oficialismo.

En Visión País, los asambleístas consideraban que ante las cámaras de la plenaria, las opiniones cambiarían porque muchos asambleístas no soportarían ser acusados de traidores frente a las posiciones radicales de organizaciones como el Pacto de Unidad, o al alejarse de las reivindicaciones regionales de la "media luna". En consecuencia, a pesar de los avances con 581 artículos nada estaba dicho definitivamente.

Una sorpresa importante en cuatro comisiones (Judicial, Hidrocarburos, Autonomías y Otros Órganos del Estado) fue la demanda de capitalidad plena para Sucre que fue creciendo hasta convertirse en una posibilidad efectiva de merecer un referéndum nacional. Las reacciones desde La Paz siempre en contra fueron encabezadas por Evo Morales y Álvaro García Linera. El problema de capitalidad dividió a la bancada constituyente del MAS que desveló nuevamente una falta de coherencia y disciplina partidaria.

El MAS se vio envuelto en una crisis interna porque alrededor de veinte asambleístas aliados del partido oficialista estuvieron a punto de crear un bloque independiente al interior de su bancada[99]. La razón principal de estas disputas obedecía a la necesidad de compactar las posiciones políticas, sobre todo en función de garantizar una propuesta de texto constitucional lista para ser aprobada por lo menos "en grande" hasta el 6 de agosto de 2007; los disidentes criticaban también a varios constituyentes de Tarija y Santa Cruz que apoyaban el traslado de los poderes de La Paz a Sucre, cuando la orden oficial del partido prescribía lo contrario.

[99] "Una fractura amenaza a la bancada oficialista en Sucre", *La Razón*, La Paz, miércoles 4 de julio de 2007.

A lo largo de doce meses de Asamblea, la bancada mayoritaria soportó diversos aprietos, casi todos fundados en diferencias ideológicas y la ausencia de visiones comunes sobre el Estado plurinacional, la vanguardia indígena en las transformaciones del poder político, las autonomías y la posibilidad de ir más allá de los planes de reelección para Evo Morales y la plana mayor del MAS. Los constituyentes se ordenaron en tres grupos: los orgánicos del instrumento político y militantes del MAS, los aliados y los invitados.

La capitalidad, divisiones regionales y una voz fuerte de poder indígena fracturó al MAS. Los asambleístas disconformes criticaron el accionar político que nunca estuvo plenamente concreto, sino sacudido por el ritmo de las decisiones del Ministerio de la Presidencia. Esto hizo que el grupo de aliados e invitados evaluaran varias veces la posibilidad de conformar un bloque independiente apartado del oficialismo.

Las diferencias se ahondaron cuando los aliados recomendaron equilibrar las demandas de todos los sectores sin privilegiar exclusivamente a los indígenas. En el fondo, la disciplina partidaria se rompió cuando dentro del MAS un grupo apoyaba solamente las autonomías departamentales y municipales donde se subordinarían las autonomías indígenas; mientras que otro introducía las autonomías regionales, provinciales e indígenas diversificando mucho más los niveles de descentralización. Hubo por lo tanto, una orientación pragmática y ubicua del discurso de la colonialidad y la fuerza indigenista que no previó consecuencias desequilibrantes para las perspectivas de una democracia moderna en Bolivia y tampoco logró conseguir cohesión partidaria a favor del MAS.

Cuando las instrucciones partidarias pretendían que los 137 constituyentes del MAS evitaran por todos los medios hablar de la capitalidad para Sucre, el problema fue desbordado. El súbito apoyo de Santa Cruz a favor de Chuquisaca demarcó el conflicto regional entre la sede de gobierno en La Paz, la "media luna" con gobiernos prefecturales que buscaban definir sus propias estrategias, resistiéndose a reconocer la autoridad presidencial de Evo Morales, y Sucre como supuesto baluarte de reivindicaciones igualitarias para el sur del país. Estas pugnas estancaron el trabajo en la Asamblea por dos semanas consecutivas, del 16 al 26 de julio de 2007 porque, además, se realizó un cabildo en La Paz y una concentración en pro de la capitalidad en Sucre, aflorando las pretensiones de fuerza para llevar adelante sus posiciones de defensa en torno al traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Hacia finales de julio de 2007, la continuidad del trabajo constituyente estaba seriamente amenazada por seis factores: 1) las autonomías departamentales según la agenda del oriente, 2) la capitalidad plena para Sucre, 3) los principios constitucionales del Estado plurinacional enfrentado contra el Estado constitucional de derecho, 4) las políticas de redistribución de tierras, 5) la propiedad de los recursos naturales bajo el patrocinio exclusivo de los pueblos indígenas, y 6) la ley pendiente en el Congreso que condicionaría mucho más una extensión para el trabajo constituyente.

Roberto Aguilar estimaba que el panorama era demasiado tortuoso, previendo dos escenarios: "el primero debía permitir que Sucre retirara la demanda de capitalidad porque si se mantenía, la Asamblea moriría y no quedaría otro camino que responsabilizar a Sucre por el fracaso. La segunda situación tendría que ser un pacto con Santa Cruz en torno a la profundidad de las autonomías previa negociación política de alto nivel en el Congreso"[100].

La primera reunión entre el Vicepresidente Álvaro García y los jefes de bancada en las cámaras de diputados y senadores el 26 de julio de 2007 dio como resultado una serie de condicionantes, entre las que figuraban: ampliación de cuatro a ocho meses por única vez. El bloque de la "media luna" quería asegurar el respeto a los resultados del referéndum autonómico del 2 de julio de 2006. Podemos planteó que todas las decisiones de la Asamblea sean votadas imprescindiblemente por dos tercios. Los informes de mayoría y minoría deberían mantenerse respetando el voto de todos los sectores. La oposición en el Parlamento buscaba anular cualquier referéndum previo para los artículos en disenso, solicitando además que sea el Congreso quien convoque al referéndum ratificatorio y no el Poder Ejecutivo como establecía la ley; esto permitiría también que el Congreso elabore las preguntas de consulta.

Por su parte, el MAS utilizó una vez más la movilización de sus organizaciones sindicales para mostrar que no estaba dispuesto a ser manipulado por pactos parlamentarios. El viernes 27 de julio de 2007 llegaron a Sucre cerca de cinco mil campesinos para una cumbre en el Coliseo Jorge Revilla donde resolvieron apoyar al gobierno de Evo Morales, defender la Asamblea Constituyente, pedir que se apruebe una Constitución en grande para el 6 de agosto de 2007, declararse en contra de los cívicos y prefectos de la "media luna", ratificar su solicitud de administración, gestión y decisión sobre los recursos naturales en

[100] Cf. "Los partidos ampliarán el plazo pero no saben hasta cuándo", *La Prensa*, La Paz, 26 de julio de 2007. "Reunión de bancadas y gobierno para ampliar asamblea empieza entrabada", *El Diario*, La Paz, jueves 26 de julio de 2007.

los territorios indígenas y no ceder en la aprobación del Estado plurinacional que debía distinguirse claramente en la nueva Constitución[101].

El mismo 27 de julio, la presidenta Silvia Lazarte junto a sus cuatro vicepresidentes de la Asamblea visitaron el Parlamento en La Paz para clarificar de una vez la extensión de sus labores, rechazando que sea más allá de los cuatro meses, es decir, solamente ratificar el 14 de diciembre como límite definitivo de terminación, según la resolución del 2 de julio de 2007. El cálculo de tiempo en la Asamblea tenía alrededor de 220 artículos aprobados por dos tercios en las comisiones, lo cual apuntaba a la necesidad de votar casi 100 artículos por mes o seis por día, con lo que terminarían en teoría hasta diciembre de 2007.

Con el objetivo de cumplir estas metas debían resolverse primero algunos problemas prácticos, por ejemplo, el funcionamiento de las comisiones mixtas que apenas empezaron a trabajar entre el lunes 23 y martes 24 de julio de 2007. La directiva de la Asamblea no logró ningún acuerdo en torno a la metodología de trabajo porque en una reunión con los jefes de bancada se decidió que las comisiones mixtas no tenían ninguna potestad reconocida en el reglamento de debates para corregir, volver a redactar o aprobar ningún artículo. Por lo tanto, debían limitarse simplemente a emitir una opinión sobre coincidencias, disidencias y complementariedades entre diferentes artículos.

Para muchos, solamente la Comisión de Concertación podía realmente filtrar y avanzar substancialmente en el trabajo pero ésta tampoco estaba funcionando hasta el 30 de julio de 2007. Si bien el reglamento de debates establecía que la Comisión de Concertación iba a buscar consensos "en caso de existir artículos de los informes de mayorías y minorías que no alcancen la aprobación por dos tercios", las reuniones entre jefes de bancada y directiva desde el 18 de julio de 2007 recomendaban tomar en cuenta la posibilidad de una reestructuración y reescritura de cientos de artículos en caso necesario.

La ineficiencia, sin embargo, afectó a las comisiones mixtas al no ir más allá de lo ya redactado en los artículos. Esto expresaba una noche de edificios sin caras, noche de esquinas confundidas, callejones sin salida de donde no salía nada visible para conducir a nada visible.

[101] Ver: "Indígenas y campesinos ratifican respaldo a Evo", "Ponchos rojos intentan amedrentar a la Capital", "La Constituyente rechaza propuesta del Parlamento", *Correo del Sur*, Sucre, sábado 28 de julio de 2007, pp. 6-7.

Tabla 20.
Intento de organización de las comisiones mixtas

Grupos de trabajo	Alcances del trabajo	Tipos de votación
- Primera comisión mixta: Visión País, Organización y Estructura del Estado, Ejecutivo, Judicial, Legislativo, Otros Órganos del Estado, Autonomías, y Seguridad y Defensa. - Segunda comisión mixta: Deberes, Derechos y Garantías, Desarrollo Social Integral, Educación e Interculturalidad, y Ciudadanía, Nacionalidad y Nacionalidades. - Tercera comisión mixta: Recursos Naturales, Tierra y Territorio, Recursos Hídricos y Energía, Hidrocarburos, Coca y Desarrollo Integral Amazónico. - Cuarta comisión mixta: Desarrollo Económico y Finanzas, Desarrollo Productivo, y Fronteras y Relaciones Internacionales.	- Identificación de los artículos aprobados por unanimidad, mayoría y minoría. Construcción de una base de datos. - Validación y verificación sobre la exactitud de los artículos y las votaciones. - Depuración y revisión final de los informes que serían entregados a la Comisión de concertación.	-Identificar cuándo las votaciones fueron por unanimidad en las comisiones. - Identificar si el número de artículos de mayoría y minoría era igual (si esto era así, no habría problema para su aprobación en grande). - Identificar si el número de artículos de mayoría era mayor (si esto era así, no habría problema para su aprobación en grande). - Identificar si el número de artículos de minoría era mayor (si esto era así, surgiría un problema para su aprobación en grande). - Identificar los empates en las votaciones.

Fuente: Franco Gamboa, 2008.

Los primeros pasos quedaron neutralizados cuando Podemos decidió abandonar el apoyo a las comisiones mixtas el 24 de julio de 2007, exigiendo que la Comisión Visión País vote nuevamente. Para la oposición era imposible seguir adelante si no se acataba la resolución de amparo constitucional de la Corte Superior en el caso de Jorge Lazarte de Visión País. Gamal Serham, constituyente de Podemos por Cochabamba declaró que "todo era un show para hacer creer que se estaba trabajando pero la dinámica debía bruscamente detenerse hasta enderezar el camino en Visión País"[102]. La Asamblea redujo drástica-

[102] "Comisiones mixtas fracasan en su primer día", *Los Tiempos*, Cochabamba, miércoles 25 de julio de 2007.

mente su credibilidad entre el 31 de julio y el 3 de agosto para terminar sin mostrar nada coherente el 6 de agosto de 2007 y sin ningún artículo aprobado de la nueva Constitución Política del Estado.

II. Una mirada más a la actuación de los medios de comunicación

En el proceso constituyente atravesado por demasiados cálculos políticos y resultados magros en las diferentes comisiones, los medios de comunicación siguieron comportándose como actores políticos. En la intensa cobertura noticiosa de la Asamblea en Sucre destacó el programa de Aclo-Erbol "Foro Constituyente" que puede considerarse como un espacio alternativo para la búsqueda de consensos en el ámbito departamental de Chuquisaca.

Si bien el Foro comenzó a gestarse un mes antes del inicio de la Asamblea Constituyente, salió al aire por primera vez el 3 de agosto de 2006. Fue pensado como un espacio mediático alternativo y una demanda de las organizaciones sociales presentada ante la Fundación Cultural Loyola (Aclo) dependiente de la iglesia Católica. Estuvo constituido por tres espacios radiales: tres informativos diarios de 15 minutos; el foro constituyente de lunes a viernes y los diálogos constituyentes: miércoles en quechua y viernes en español. Lo interesante de este espacio fue que además contaba con una biblioteca sobre la Asamblea Constituyente. Su agenda semanal fue determinada en gran medida por los intereses institucionales y no siempre por las demandas de las organizaciones sociales, de tal forma que con este programa, la iglesia trató de acercarse discretamente hacia algunas reivindicaciones relacionadas con el MAS.

Su línea editorial tuvo el objetivo de dar voz a las propuestas de campesinos e indígenas que los medios de comunicación normalmente no solían recoger. Con un fuerte tinte alternativo, el espacio radial se caracterizó por ser el único foro de diálogo y debate público que reunió a especialistas, miembros de organizaciones sociales y asambleístas de diferentes bancadas.

No obstante, una de las principales limitaciones que tuvo fue su poca llegada a la audiencia urbana pues la recepción era más amplia en el área rural y suburbana. Esto generó una barrera en el enriquecimiento de la opinión pública en la ciudad de Sucre, influenciada principalmente por otros canales de comunicación. El programa logró posicionarse en los medios como un espacio de debate donde abundaron las perspectivas

y propuestas, además de haber acompañado todos los encuentros territoriales viajando junto a los asambleístas; sin embargo, uno de sus puntos débiles fue la emisión de mensajes alarmistas sobre la pérdida de rumbo en el trabajo de las comisiones, afirmando de forma ambigua que la sociedad boliviana debía mantener su confianza en el proceso constituyente.

Para los productores del programa y sus periodistas, "el MAS no supo aprovechar los espacios que las organizaciones indígenas solicitaban". Esta poca utilización de diferentes foros en algunos medios de comunicación coincidió con la falta de una sólida estrategia mediática en la bancada oficialista. Contrariamente, la oposición al MAS se preocupó por visitar habitualmente los espacios mediáticos de radio Aclo.

En el ámbito nacional, el impacto de Canal 7 Televisión Boliviana funcionó como una pantalla de proyección pública para las políticas gubernamentales y las principales sesiones plenarias en la Asamblea. Su manejo informativo estuvo claramente orientado hacia el culto a la imagen presidencial, convirtiéndose en un escudo de defensa frente a los mensajes de desprestigio emitidos por las cadenas de televisión privadas y la prensa diaria. Los periodistas de Canal 7 que cubrían las noticias en Sucre, estaban convencidos de su papel de cooperación al proceso constituyente mediante el cumplimiento de una política comunicacional ligada a la presidencia.

Apoyado en una fuerte campaña de propaganda oficial, Canal 7 reaccionó ante las ofensivas de la oposición produciendo información para seguir de cerca el funcionamiento de la Asamblea. Los constituyentes opositores criticaron abiertamente su inclinación hacia la parcialidad informativa, pero Canal 7 mantuvo una visión rígida de sus objetivos, intensificando la atmósfera de suma cero respecto a los intereses político-económicos de sus adversarios políticos, sobre todo con Podemos.

El complemento de Canal 7 fue la Agencia Boliviana de Información (ABI), volcada también hacia la realización de un periodismo político de defensa del MAS. Sus reportes eran constantemente enviados por Internet y trataron de captar una gran audiencia en los intelectuales oficialistas. Esta agencia siempre reforzó la necesidad de aplicar en cada momento la mayoría absoluta como el verdadero caudal de legitimidad y triunfo en cualquier negociación política, donde también se impulsó la imagen del Vicepresidente Álvaro García Linera.

La agencia se caracterizó por no emitir ninguna crítica hacia el gobierno de Morales, apoyando las decisiones de organizaciones campesinas e indígenas. Adoptó una perspectiva indigenista en sus artículos y reivindicó lo que podía considerarse como el *Evismo*, es decir, una nueva ideología del pueblo boliviano y una exaltación de la mayoría obtenida por el MAS en las elecciones presidenciales y en la Constituyente. Utilizaron constantemente un lenguaje de confrontación hacia las élites económicas bolivianas, Podemos y el *Tutismo* (la tendencia liderada por el opositor y ex Presidente Jorge "Tuto" Quiroga), inclinando el desenlace de los hechos hacia el mejor posicionamiento del oficialismo.

En lo referido a la Asamblea Constituyente, ABI quedó definida en los siguientes aspectos: a) la injerencia presidencial en la Asamblea era un hecho natural puesto que fue considerada como una participación proactiva de los principales líderes políticos del gobierno; b) apoyo a la conducta del MAS sobre las autonomías, tratando de erosionar ante la opinión pública la legitimidad del referéndum a favor de las oligarquías privilegiadas en Santa Cruz que perjudicaban los intereses populares en las regiones. El mensaje que lanzó fue: "debido a que el 56% de los bolivianos votó por el ***no***, la Asamblea Constituyente no estaba obligada a tratar el tema autonómico"; c) oposición en contra de la "derecha neoliberal" cuya intención primordial radicaba en sancionar una Constitución derivada llena de reformismos en lugar de una verdadera refundación de Bolivia; d) rechazó los dos tercios porque funcionarían como un mecanismo de blindaje de la oposición ante las ideas del MAS.

La postura de ABI frente a otros medios como *UNITEL*, *ATB*, *Notivisión*, *La Razón*, etc. fue en defensa de la imagen presidencial y contra el escándalo informativo. Según el gobierno, los medios privados encabezaron una campaña *anti-Evo*, mostrando al presidente como incompetente y fomentando la inestabilidad política del país. Los medios privados polarizaron las noticias magnificando los problemas de gestión en el gobierno, los bloqueos, la violencia declarada en Cochabamba el 11 de enero de 2007 y las movilizaciones en el occidente del país. ABI criticó la divulgación de anuncios de guerra civil surgidos desde la prensa internacional, así como las declaraciones de Evo Morales a quien se le quitaba la palabra "Presidente" de los titulares de prensa. La mayor parte de sus despachos informativos y resúmenes sobre la Asamblea proyectaron confrontación y violencia entre el oficialismo y la oposición, cayendo en una dramatización de sus ideas.

El análisis de los medios de comunicación también puede ampliarse para determinar ¿cómo usaban los partidos políticos a los medios? ¿Poseían los partidos estrategias mediáticas? En el MAS, los asambleístas pensaban que no existía una estrategia mediática por falta de financiamiento. Los voceros oficiales reconocieron el escaso aprovechamiento de oportunidades para aparecer en todos los medios, aunque el respaldo principal provino por fuera de los asambleístas con las acciones de Canal 7.

Unidad Nacional (UN) fue uno de los partidos que tuvo un manejo efectivo de los medios para la divulgación de sus decisiones e imagen de su jefe Samuel Doria Medina. Sus estrategias descansaron en la emisión intensiva de mensajes cortos en radios nacionales y locales; aparición semanal en programas de televisión de amplia audiencia nacional; publicación de folletines con discursos de sus asambleístas en distintos periódicos; aprovechamiento oportuno de los medios para expresar sus ideas; y posicionamiento optimista sobre temáticas de importancia.

Cabe destacar la huelga de hambre de Doria Medina en noviembre de 2006, hecho que fue usado como un elemento de re-posicionamiento del partido y de su líder en la opinión pública para desprestigiar la mayoría absoluta del MAS; sin embargo, UN fue presentada espectacularmente lo cual le restó credibilidad como opción política futura. Finalmente, UN tuvo la bancada mejor organizada mediáticamente y posiblemente dedicó un buen presupuesto en relación con los otros partidos y agrupaciones ciudadanas.

En el caso del MNR, el uso de los espacios mediáticos no representó un tema clave para este partido. De aquí que careció de organización y se caracterizó por una aparición azarosa e improvisada en la agenda mediática. Para sus constituyentes había dos tipos de medios: los que cooperaban y aquellos que buscaban la confrontación durante el proceso.

Los mensajes difundidos fueron generales y carentes de solidez propositiva, sobre todo cuando el asambleísta Guillermo Richter, jefe de bancada del MNR, declaraba la necesidad de un gran acuerdo nacional, cuando el 14 de febrero de 2007, día de los acuerdos para resolver el sistema de votación, Richter se abstuvo de votar poniendo en serio riesgo el futuro de la Asamblea, aún a pesar de que él mismo había participado en la redacción de la última versión del artículo 70. Por lo tanto, el MNR no manejó a la prensa como un canal fundamental para la transmisión de sus proposiciones, sino que prefirió llevar adelante estrategias partidarias de manera directa con varios jefes políticos y actores sociales funcionales a sus intereses.

Para Podemos, la cobertura de los medios sobre la Asamblea debía dividirse en dos etapas. En la primera, que iba desde las elecciones de constituyentes el 2 de julio de 2006 hasta los primeros días de la Asamblea, los medios sólo presentaron el acontecimiento como una *consigna política inevitable* y llena de interrogantes. En opinión de José Antonio Aruquipa, ex vocero de Podemos, este hecho generó un vacío en "la consigna real de la Asamblea Constituyente y una inflación de expectativas ante la opinión pública". La segunda etapa se vio marcada por un enfrentamiento entre los medios del gobierno (sobre todo Canal 7), los medios de comunicación privados, como *UNITEL*, *ATB*, *La Razón* y *El Deber*, y los partidos de la oposición. Podemos consideraba que la guerra mediática agotó las posibilidades de distensión y no pudo reducir el desaliento hasta el final del proceso en diciembre de 2007.

Algunas estrategias utilizadas por Podemos fueron: a) "factor sorpresa" con el armado de campañas de prensa por algunos miembros de la bancada, y desconocidas por la mayoría en el momento de su visibilidad. Este aspecto fue criticado internamente debido a la injerencia permanente de políticos externos a la bancada constituyente como diputados y senadores; b) "factor oportunidad", pues la bancada utilizó al máximo la presencia de periodistas para expresar su oposición; c) "aprovechamiento de nuevas tecnologías" como el correo electrónico para difundir entrevistas y resúmenes de propuestas; d) alineamiento completo con las demandas autonómicas de Santa Cruz y la "media luna".

En el caso de agrupaciones ciudadanas nuevas como el Movimiento Originario Popular (MOP), Félix Vásquez, constituyente por Potosí, criticaba el hecho de que los medios privados no prestaron atención a las organizaciones pequeñas, divulgando noticias con un "valor de llanto y confrontación". Vásquez pensaba que Canal 7 jugó un rol empresarial parcializado en favor del gobierno incumpliendo la función pública de abrir una puerta de opinión universal. Frente a esta situación, el Bloque Popular Alternativo (alianza de organizaciones pequeñas en la Asamblea) tenía que acercarse hacia las radios alternativas con el fin de escapar de la vulnerabilidad y el anonimato al que los medios querían llevarlos. Los partidos pequeños eran concientes de que la confrontación transmitida por los medios perjudicó y desacreditó a la Asamblea frente a la sociedad.

Los medios de comunicación mantuvieron un aspecto en común que es válido destacar: su claro posicionamiento político para divulgar el proceso constituyente como un hecho incierto y con muy pocos resultados rescatables. Si bien es cierto que los intereses económicos de los grupos mediáticos influyen en una proyección uniforme del posicionamiento

editorial, hay que destacar el esfuerzo de *La Prensa*, *Correo del Sur*, *Los Tiempos* y *El Deber* en hacer explícitas sus posturas, diferenciándolas a través de pequeñas modificaciones en los titulares y enfoques globales en los artículos, orientando la noticia de una forma política y criticando a la Constituyente.

El comportamiento de los medios respondió a intereses políticos y económicos, sobredimensionando su postura escéptica y la poca cooperación para mostrar viabilidad en la Asamblea. Las estrategias mediáticas de los partidos intentaron contrarrestar las actitudes negativas de los medios pero fueron vencidos, pues el papel de los medios de comunicación de masas en el escenario constituyente desencadenó confusión y múltiples miedos.

III. La aprobación de la nueva Constitución oscura

Lo que pudo haber sido una nueva Constitución Política conciliada e históricamente responsable, debió haberse alimentado tanto de los informes por mayoría como de minoría, pero no fue así. En muchas comisiones, tanto el MAS como Podemos – los dos partidos mayoritarios – aprobaron varios artículos por unanimidad y consenso; sin embargo, se enfrentaron de forma insalvable a partir del Estado plurinacional, la distribución de la tierra, la gran propiedad agroindustrial, el tipo de autonomías, la reelección presidencial y el tipo de régimen económico pues el MAS trataba de instaurar un Estado fuertemente interventor y convertido en un actor fundamental para el desarrollo y el equilibrio que reduzca las desigualdades. Mientras que Podemos trataba por todos los medios de mantener incólumes las prescripciones constitucionales del año 2004; es decir, no modificar casi nada sino solamente aclarar un conjunto de mayores derechos y ratificar el modelo de Estado republicano constitucional y defensor de la democracia representativa.

Los informes de la comisión de economía y finanzas estaban plagados de intenciones con una profusión del verbo "deber", en tanto que la oposición reconocía la imposibilidad de impulsar grandes novedades, tratando simplemente de proponer la combinación entre soberanía política en la economía y condiciones de libre mercado para promover inversiones. El resto estaría en las manos de diferentes gestiones gubernamentales eficientes y de la voluntad política dentro de una dinámica histórica que nadie podía anticipar, sino estableciendo a grandes rasgos algunas consideraciones constitucionales; empero, el MAS pensaba erróneamente que la Constitución podía convertirse en una especie de *canon imprescindible* de mágica obligatoriedad con lo cual, de hecho, todo se resolvería por órdenes supremas, invisibles y presiones sociales extenuantes.

El vaivén entre una refundación estatal, la capacidad plenipotenciaria de la Asamblea y una redacción sencillamente reformista de la Constitución, causó una impresionante *inflación de intereses* que caracterizó en todo momento al proceso constituyente boliviano, pues la irrupción de particularismos expresó de qué manera ningún grupo social, institución o ciudadanos estuvieron dispuestos a renunciar a ninguna de sus reivindicaciones. Esta inflación obstaculizó la construcción disputada del texto constitucional, así como todas las negociaciones políticas.

Entre el 27 de julio y el primero de agosto de 2007, cuando el Congreso tardaba demasiado para aprobar una ley modificatoria con lo cual debía legalizarse una extensión de la Asamblea hasta el 14 de diciembre, hubo demasiado miedo en los constituyentes sobre una repentina clausura del cónclave. Esto provocó reacciones muy curiosas en las fuerzas políticas.

Por una parte, el MAS estuvo agobiado por divisiones internas, sobre todo cuando las organizaciones indígenas realizaron una "cumbre social" el viernes 27 de julio de 2007 donde demandaron que se utilice la mayoría absoluta hasta aprobar una Constitución "en grande" el 6 de agosto, lo cual era imposible desde el punto de vista técnico pero los asambleístas indigenistas se comprometieron en tener un texto para "salvar las apariencias"[103]. CONAMAQ y CIDOB ratificaron que nadie debía atreverse a cambiar el carácter del Estado plurinacional aprobado en el informe de la Comisión Visión País; entretanto, los asambleístas del MAS denominados "invitados" y un sector de profesionales consideraban que era completamente prematuro el hecho de aprobar una Constitución, así sea utilizando los informes de mayoría. Para Marcela Revollo, constituyente del MAS por La Paz, si se forzaban las cosas "se corría el riesgo de aprobar una Constitución ridícula".

Por otro lado, los constituyentes de Podemos, UN y MNR, estaban contentos de que el Congreso interviniera para condicionar la prórroga de la Asamblea, pues así tenían mucho más oxígeno que les permita negociar y de alguna forma, arrinconar al MAS. Se negaron a votar una Constitución en borrador para el 6 de agosto pero su preocupación central radicaba en la autonomía departamental, cuyos resultados sin discusión se insertarían en el texto constitucional. El resto de los asambleístas, como por ejemplo las organizaciones pequeñas reunidas en el Bloque Popular Alternativo, estaban simplemente esperando la decisión del Parlamento sin tener una posición definida e incurriendo en una actitud tibia que caracterizó a estas agrupaciones desde septiembre de 2006.

[103] Ver: "Resolución de la cumbre social de los movimientos sociales, cívicos populares y de pueblos indígenas originarios campesinos", Sucre, 27 de julio de 2007. El documento está firmado por nueve organizaciones del Pacto de Unidad.

La plenaria del viernes 4 de agosto de 2007 convocada de improviso, supuestamente implicaba que el MAS se atrevería a sacar la Constitución por mayoría absoluta. El intento fracasó porque ni la directiva, ni las presidencias de las 21 comisiones sabían cómo organizar los resultados preliminares de un total de 581 artículos, además que el MAS estaba conciente de desatar un nuevo conflicto porque si se precipitaban las cosas, un abandono de la oposición o la intervención del Congreso dañaría profundamente el futuro inmediato de la Asamblea[104].

Finalmente, el lunes 6 de agosto de 2007 con motivo del aniversario patrio, la última plenaria (sesión 77) de la Asamblea había cumplido un total de 12 meses de trabajo, periodo acorde con la Ley de Convocatoria. La presidenta Silvia Lazarte leyó un informe sencillo donde convocó a un nuevo proceso de trabajo con el objetivo de impulsar convergencias y los dos tercios hasta su culminación el 14 de diciembre; sin embargo, no reconoció los errores de su gestión ni se disculpó con Bolivia por no haber aprobado un solo artículo en conformidad con su mandato un año atrás el 6 de agosto de 2006. Definitivamente, la Asamblea Constituyente había fallado al país y a sí misma.

El Parlamento aprobó una ley modificatoria ratificando la duración de las tareas en la Asamblea hasta el 14 de diciembre de 2007, condicionado los siguientes elementos:

a) **Plazo.** Se acordó ampliar el trabajo de la Constituyente hasta el 14 de diciembre, según lo aprobado en la plenaria del 2 de julio de 2007.
b) **Fondos.** Los parlamentarios aceptaron financiar la ampliación, pero sin precisar el monto. El caso lo resolvería una instancia técnica en consultas con la Oficialía Mayor de la Asamblea.
c) **Instancias.** Opositores y oficialistas recomendaron resolver diferencias en el tema de la capitalidad plena, mediante la conformación de una Comisión Especial. Esto debía, sin embargo, aprobarse y legitimarse en la Asamblea.
d) **Autonomía departamental.** Los resultados del referéndum autonómico del 2 de julio de 2006, se introducirían sin mayor discusión en el texto final de la futura Constitución.
e) **Consulta**. Se reconoció la necesidad de realizar dos referéndums por separado. Uno sería consultivo (dirimidor), para que la gente se pronuncie sobre temas que no logren consenso en la Asamblea. El otro sería para aprobar la nueva Carta Magna.

[104] Cf. "Plenaria. La Constituyente vuelve a reunirse el próximo lunes", *La Razón*, La Paz, sábado 4 de agosto de 2007.

f) **Tiempos.** El primer referéndum consultivo se realizaría en los siguientes 120 días después del 14 de diciembre. Una vez conocidos sus resultados, se armaría el texto final de la nueva Constitución. Posteriormente, y con un plazo de 120 días, se ejecutaría el referéndum ratificatorio de la Constitución terminada.
g) **Votación.** Para aprobar los informes de la Asamblea se pidió respeto para la votación por mayorías y también por minorías, con el objetivo de evitar los conflictos de la Comisión Visión de País. Los dos tercios serían inamovibles para la aprobación en detalle de la Constitución, así como en las negociaciones de las comisiones mixtas y en la comisión de concertación.
h) **Ejecución de dos referendos y orientaciones políticas**. La Corte Nacional Electoral sería la responsable para organizar y llevar a cabo logísticamente los dos referendos. El Congreso nacional sería el encargado de formular las preguntas y orientar políticamente el primer referéndum dirimidor, mientras que el Poder Ejecutivo compilaría los datos necesarios para organizar y guiar la segunda consulta popular con el fin de ratificar la nueva Constitución Política.

Entre agosto y octubre de 2007, la directiva de la Asamblea Constituyente con los jefes de las 16 bancadas nunca lograron un acuerdo con el fin de solucionar los conflictos de la comisión Visión de País, posibilitando que se vote nuevamente para que el constituyente Jorge Lazarte pueda participar y también viabilizar la aprobación del informe de la minoría a cargo de Podemos. A finales de agosto, la directiva y los jefes de bancada solamente lograron reconocer la necesidad de llevar adelante dos referendos, uno consultivo sobre los temas que no obtengan los dos tercios en la aprobación en detalle de la Constitución y otro para aprobar o rechazar el texto final.

Otro punto en el cual se pusieron de acuerdo tenía que ver con la creación de una comisión o instancia política que iba a buscar consensos en los temas difíciles para la Asamblea. Los partidos políticos con representación parlamentaria acordaron la ampliación de la Asamblea Constituyente pero ahí se estancaron porque finalmente nunca conciliaron los informes de mayoría y minoría en las diferentes comisiones. En realidad, las comisiones mixtas que debían analizar la redacción y repetición de temáticas en los 581 artículos originalmente aprobados dentro de las 21 comisiones, tampoco pudieron funcionar y la comisión de concertación fue reemplazada, de un momento a otro, por otro "consejo político supra-partidario" dirigido por el Vicepresidente Álvaro García Linera.

Los conflictos afloraron intensamente, en primer lugar porque a pesar de que el Congreso finalmente aprobó prolongar por cuatro meses más el trabajo de la Asamblea, otras fuerzas políticas como el Movimiento Sin Miedo (MSM) del alcalde de La Paz, Juan del Granado, criticaron el pacto congresal con el argumento de que no debería haberse modificado el reglamento de debates de la Constituyente. Efectivamente, el Congreso cambió aspectos centrales del reglamento y mostró a la vista y paciencia de todos que una vez más la Asamblea era sobrepasada en su autoridad autónoma. En segundo lugar, el senador masista Guido Guardia anunció la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la prórroga del mandato de los constituyentes, declarando que la Asamblea era ilegal y al no haber entregado la Constitución el 6 de agosto de 2007, simplemente debía ser disuelta.

El estancamiento de la Constituyente por el conflicto de la capitalidad plena abrió el camino para suspender todo el trabajo. Se pensó en la probabilidad de retornar sólo para aprobar los artículos de la nueva Constitución pero ni esto funcionó. Una vez que las sesiones se paralizaron por completo el 15 de agosto de 2007, momento en que la discusión sobre la capital plena prácticamente fue *extirpada*, jamás se restablecieron ni la cordura, ni el deseo por pensar en los intereses del país hacia el largo plazo.

El consejo político supra-partidario acaudillado por el Vice-presidente representó un pretexto para reunir a algunos líderes de los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas con el fin de propiciar un escenario de diálogo. Allí se presentaron algunos informes sobre los consensos y disensos encontrados en los informes de mayoría y minoría de las 21 comisiones de la Asamblea, pero todo fue una estratagema porque este consejo vulneraba el reglamento de debates y otorgaba al Vice-presidente un protagonismo no reconocido y resistido por el conjunto de la Asamblea.

El consejo político supra-partidario generó algunas respuestas: a) el carácter "plurinacional" del Estado como la condición para proteger los alcances de las "naciones indígenas autónomas"; b) el acuerdo sobre el sistema económico que reconocía la economía plural en el país, traducida en una economía estatal, otra comunitaria y otra privada; c) se avanzó también en el tema de las autonomías aunque el MAS forzó el reconocimiento de cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, local e indígena sin contemplar las competencias de los gobiernos departamentales; con esto, el conjunto de las prefecturas de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, así como la Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia, rechazaron abiertamente estos niveles autonómicos. Por último, este consejo

supra-partidario intentó concertar el funcionamiento bicamaral del Parlamento; sin embargo, no pudo solucionar el tema más conflictivo: la capitalidad o traslado de los poderes Ejecutivo y Legislativo a Sucre.

El escenario constituyente degeneró aceleradamente entre agosto y diciembre de 2007 debido a la falta de solidez en la toma de decisiones, desorganización e incapacidad gerencial de la directiva. El MAS impuso una sesión de emergencia para aprobar el índice de la Constitución en su etapa "en grande" el 23 de noviembre de 2007 bajo custodia policial y militar en los salones del Liceo Militar Edmundo Andrade en las afueras de Sucre, obligando a aprobar el índice del texto constitucional en medio de una gran violencia con tres muertos.

Todo fue un escándalo y festín de ilegalidades cobijadas detrás de convocatorias a movilizaciones indígenas y amenazas de paros cívicos en la "media luna", pues el panorama destruyó por completo la concertación. Solamente cinco miembros de la directiva del MAS, junto al constituyente de Alianza Social (AS) Pastor Arista, asumieron la decisión de trasladar las plenarias del teatro Gran Mariscal al Liceo Militar Edmundo Andrade. La intensa violencia constituyó el corolario de un proceso que eliminó cualquier iniciativa de reconciliación entre todos los bolivianos.

Después del trágico suceso en el liceo militar, las sesiones de la Asamblea tuvieron que escapar a la ciudad de Oruro donde se aprobó la versión constitucional del MAS; el evento terminó de manera bochornosa en una última sesión de 15 horas agotadoras entre el 8 y 9 de diciembre de 2007, donde el MAS junto a sus aliados aprobaron el texto final "en detalle". La gran mayoría de la oposición no se presentó (72 constituyentes). Lo misterioso de esta sesión hasta el día de hoy, no descansa en que los asambleístas votaron como autómatas levantando la mano para aprobar cada artículo sin discusión, lectura o análisis previo, sino en que Bolivia nunca sabrá qué texto finalmente fue aprobado: aquel redactado por las comisiones y los propios asambleístas, o un texto introducido en la oscuridad de la confusión y la premura[105].

El texto constitucional difundido entre finales de diciembre de 2007 y febrero de 2008, es en el fondo un documento *apócrifo*, si se lo compara con los informes originales de mayoría y

[105] El lunes 10 de diciembre todos los medios de comunicación bautizaron al nuevo texto como "Constitución del MAS". Cf. "El MAS aprueba su Constitución y los opositores la rechazan por ilegal", *Opinión*, Cochabamba, lunes 10 de diciembre de 2007. "El oficialismo aprueba su CPE y la enviará a 2 referéndums", *La Razón*, lunes 10 de diciembre de 2007. "Constitución del MAS ahonda crisis social y división del país", *El Diario*, La Paz, lunes 10 de diciembre de 2007.

minoría redactados por las 21 comisiones hasta julio de 2007. Súbitamente, Bolivia se vio envuelta en el dilema de reconocer el fracaso estrepitoso de su Asamblea Constituyente o resignarse ante la gris humareda de un texto adulterado; tal vez después de mucho tiempo y producto de la investigación rigurosa podremos conocer finalmente cómo hicieron para aprobar la Constitución aquel frío sábado en Oruro donde todos los gatos fueron pardos[106].

Después del 9 de diciembre de 2007, el Congreso Nacional de Bolivia rompió totalmente el trabajo de los asambleístas. Esto señalaba que el régimen de Evo Morales aceptó a regañadientes la reinstalación de la "lógica de pactos parlamentarios" con dos tintes positivos:

a) En el mes de octubre de 2008 parecía haberse recuperado la democracia parlamentaria como escenario alternativo ante la indisciplina, desorden y dispersión de los asambleístas que literalmente vagaban después de la última sesión de Oruro.
b) Los cambios introducidos por el Congreso en octubre de 2008, viabilizaron el referéndum constitucional y retomaron una *mirada nacional* de los problemas constitucionales y políticos; algo que los asambleístas habían olvidado al dejarse absorber por una visión excesivamente corporativa, indianista y parcelada de las problemáticas involucradas en la Constitución[107].

La Constitución se reescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos de la oposición, principalmente Podemos. Este proceso tuvo lugar entre septiembre y octubre del año 2008.

El 20 de octubre de 2008, un acuerdo político cambió más de 100 artículos con la redacción de un documento de consenso entre el oficialismo y la oposición; sin embargo, el consenso en el fondo fue siempre "aparente o ligado a cálculos circunstanciales" porque los sabotajes podían emerger repentinamente, incluso con una violencia desenfrenada como la matanza del 11 de septiembre de 2008 en el poblado El Porvenir, de Pando[108].

[106] Es importante revisar sobre todo las contradictorias declaraciones de la asambleísta del MAS Marcela Revollo y del senador Santos Ramírez. Ambos decían conocer un texto ***diferente*** aprobado el 24 de noviembre en el liceo militar Edmundo Andrade. Cf. "Ahora existen dos versiones del texto aprobado el sábado 24. Comisión del oficialismo armó la CPE y los aliados protestan"; "Marcela Revollo, asambleísta: *El MAS distribuyó el texto entre los partidos*", *La Prensa*, La Paz, 28 de noviembre de 2007, p. 3a.

[107] Para un debate sobre los costos, pugnas y contradicciones en torno a la democracia directa y las visiones particularistas en la política, ver: Von Mantenheim, Kurt and Malloy, James M (ed.), (1998). *Deepening democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

[108] En Cobija, funcionarios de la prefectura se enfrentaron con armas de fuego a campesinos movilizados por el gobierno del MAS. En el choque murieron 13 personas y las investigaciones hasta el día de hoy son muy confusas. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue arrestado y trasladado al penal de San Pedro en la ciudad de La Paz donde no se llevó a cabo el "debido proceso legal".

Este hecho de sangre precipitó la intervención militar y un *estado de sitio* departamental que muestra una pauta sobre la inviabilidad de pactos responsables y los extremos a dónde están dispuestos a llegar el MAS y la oposición. Por esto, la aplicación indiscriminada de referendos, elecciones y consultas populares, tienden a debilitar el sistema de partidos políticos y las instituciones estatales que son utilizadas para complicar el juego político en función de cálculos de poder.

Debido a la presión por lograr acuerdos con la oposición regional de la media luna, el MAS abrió la posibilidad de compatibilizar el proyecto de pacto constitucional con los estatutos autonómicos departamentales. Esto también resultó un fracaso porque no lograron conciliarse los estatutos con la Constitución, razón por la cual, la oposición regional convocó públicamente al desacato constitucional para legitimar sólo sus estatutos como el instrumento político más eficaz[109].

En la ciudad de Cochabamba, el 5 de octubre de 2008 el gobierno y los prefectos acordaron algunas competencias autonómicas, aunque no firmaron ningún documento. Este es el eje de las insuficiencias en los *acuerdos provisionales* porque los actores políticos dejaron de lado los problemas de fondo, pensando que la realización de elecciones nacionales, prefecturales y municipales mostrarán una nueva correlación de fuerzas políticas cuando la sociedad civil fortalezca o debilite, mediante el voto, las posiciones preestablecidas del MAS y los partidos de la oposición. Este tipo de razonamiento era un espejismo pues reducía las capacidades de liderazgo de todos los partidos, así como sus responsabilidades en los momentos más decisivos.

Un hecho importante aquel 5 de octubre fue el acuerdo de reconocer "facultades legislativas" para las autonomías departamentales, municipales e indígenas. Se formó una comisión de conciliación que no sólo afinó los acuerdos de Cochabamba, sino que debatió y acordó modificaciones en otros temas cuestionados del texto constitucional, como la visión de Estado Plurinacional, la composición del Congreso, del Poder Judicial y la reelección del presidente. Las modificaciones alcanzaron a más de un centenar de artículos de los 411 del proyecto constitucional.

[109] Cf. Urenda Díaz, Juan Carlos, (2005). "La descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada"; en: FES-ILDIS-Plural. *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, La Paz: ILDIS-Plural Editores, pp. 437-476.

Los acuerdos más importantes se concentraron en la reelección del presidente, las competencias autonómicas, el futuro procedimiento de reformas a la Constitución por dos tercios, el mantenimiento de los diputados plurinominales en la representación congresal, el respeto a la propiedad privada, la política agraria y la tierra, los límites al control social, la composición de la Corte Nacional Electoral, la estructura jurídica y la justicia comunitaria, así como la distribución de los ingresos departamentales.

La reelección presidencial sería por una sola vez, al igual que la parlamentaria. En el caso de Evo Morales, el Vicepresidente y los parlamentarios, se decidió acortar su mandato para que postulen a la reelección en diciembre del 2009, con la posibilidad de permanecer en sus cargos hasta el año 2014, en caso de que resulten reelectos. El proyecto de Constitución aprobado en Oruro ponía en vigencia la reelección presidencial "continua por una sola vez", pero Evo Morales y el MAS querían interpretar esta oportunidad sugiriendo que con una nueva Constitución, las primeras elecciones a convocarse en el año 2011 serían como un punto cero para que Morales postule como si fuera la primera vez, a fin de pretender otra reelección apuntando hasta el año 2019.

Los partidos de oposición exigían que se aclare la redacción para tener una idea clara sobre el tiempo real del mandato presidencial, de tal manera que no aparezcan interpretaciones sorpresivas, por lo que el 20 de octubre de 2008, el Congreso acordó que la reelección tomará en cuenta el actual periodo constitucional; es decir, Evo Morales acortará su periodo constitucional con el que fue elegido en el año 2005 para que vuelva a postular en diciembre de 2009. Si fuera reelegido, solamente gobernaría hasta el año 2014. Este acuerdo posibilitó la aprobación del referéndum constitucional para el 25 de enero de 2009[110].

IV. El problema de las autonomías

El modelo autonómico diseñado por la Asamblea Constituyente fue muy general y tuvo una serie de errores conceptuales porque la Comisión de Autonomías ni siquiera pudo tener un solo informe de mayoría. De hecho, la oposición presentó su propio informe desconociendo las autonomías indígenas y el oficialismo (MAS y algunos aliados), también se dividió internamente, razón por la cual no presentó una propuesta clara.

[110] Cf. "Evo podrá ir a la reelección sólo por una vez", *La Razón*, La Paz, martes 21 de octubre de 2008.

En las negociaciones congresales de octubre de 2008, recién pudieron consolidarse algunas directrices, especialmente referidas a las competencias autonómicas que reconocen la "capacidad legislativa" para las autonomías departamentales, municipales e indígenas; esto significa que pueden aprobar sus propias leyes y ejercer una fracción del poder autonómico descentralizado, legitimando la toma de decisiones en un contexto legal y territorial específico[111].

El diálogo entre el gobierno y los prefectos hizo algunos avances en la complicada compatibilización del texto constitucional con los modelos autonómicos planteados por Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. Las autonomías departamentales incrementaron sus competencias exclusivas, de 12 a 35 en el último texto constitucional promulgado el año 2009.

Además, las autonomías departamentales obtuvieron otras 20 competencias concurrentes con el gobierno central. La autonomía regional, en teoría, no tiene la atribución legislativa, sino solamente una facultad normativo-administrativa pero surge la confusión sobre cómo interpretarán algunos líderes esta capacidad, cuando llegue el momento de implementar las autonomías regionales. Éstas tienen la facultad de crear un espacio de "planificación y gestión". Una región podrá tener su autonomía a iniciativa de los municipios que la integran y por medio de un referéndum consultivo. Con el acuerdo del 20 de octubre de 2008, por lo menos en el nivel congresal, las discrepancias existentes en materia de autonomías lograron un consenso efímero.

Respecto a los ingresos departamentales, en el capítulo de *Bienes y Recursos del Estado y su Distribución*, se eliminó el contenido de dos artículos. El primero se refería a que "son ingresos propios de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas los recursos captados por sus gobiernos y los obtenidos de la explotación de los bienes y servicios correspondientes de acuerdo a ley"[112]. El contenido de este artículo fue reemplazado por otro que divide las rentas del Estado, clasifica los ingresos y fija que el Poder Ejecutivo normará la elaboración y presentación de los proyectos presupuestarios del sector público, incluidas las autonomías[113].

---

[111] Para un análisis comparado entre Bolivia y otros países con regímenes autonómicos y estructuras de descentralización, revisar: Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), (2004). *Noche parlamentaria. Autonomías e institucionalidad, seminario internacional. ¿Regiones autónomas, federalizadas o descentralizadas?*, La Paz: FUNDAPPAC, Konrad Adenauer Stiftung.

[112] Cf. *Constitución Política del Estado*, documento aprobado en Oruro, 9 de diciembre de 2007, artículo 340, p. 88.

[113] La Constitución Política presenta una nueva estructura histórica, reconociendo en el artículo 340 que: "Las rentas del Estado se dividen en nacionales, departamentales, municipales, e indígena originario campesinas y se invertirán independientemente por sus Tesoros, conforme a sus respectivos presupuestos. La ley clasificará los ingresos nacionales, departamentales, municipales e indígena originario campesinos. Los recursos departamentales, municipales, de autonomías indígena originario campesinas, judiciales y universitarios recaudados por oficinas dependientes del nivel nacional, no serán centralizados en el Tesoro Nacional", en: República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional. *Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado, versión oficial*, La Paz, octubre de 2008, p. 60.

En este capítulo también fue eliminado el contenido del artículo 341, donde se señalaba que el Tesoro General de la Nación asignaría los recursos necesarios para la gestión de las entidades territoriales autónomas y descentralizadas. El contenido fue cambiado por otro que especificaba las fuentes de los recursos departamentales, entre ellos: regalías, el impuesto directo a los hidrocarburos y las transferencias del tesoro nacional para salud y educación. A pesar de los importantes acuerdos políticos, la Constitución permanecía como un producto ambiguo y sometido a sorpresivos intervencionismos sumamente inverosímiles.

V. Conclusiones sobre un proceso tortuoso

Entender los dilemas de la Asamblea Constituyente implica recorrer un largo tramo histórico caracterizado por tres aspectos políticos. En primer lugar, la problemática indígena en Bolivia relacionada con una concepción sobre el colonialismo interno que tiene una duración de más de 500 años. Desde cierto punto de vista, comprender los traumas de la Asamblea equivale a considerar el importante referente histórico de los pueblos indígenas y sus problemas irresueltos de discriminación y pobreza dentro de la estructura social boliviana.

En segundo lugar se ubica la experiencia histórica de un horizonte de mediano plazo; es decir, los 183 años de vida republicana donde Bolivia no pudo consolidar una Nación, entendida ésta como el escenario homogéneo de identificación política y cultural que permita al mismo tiempo consolidar un Estado nacional y una estructura económica capaz de sintonizar a todos los estratos sociales con los beneficios de la modernización occidental capitalista.

En tercer lugar se encuentra un aspecto de corto plazo: los últimos 26 años de ajuste estructural y democracia liberal representativa, caracterizado popularmente como el periodo neoliberal en Bolivia, el cual posibilitó la estructuración del sistema social a partir del mercado y un Estado sujeto a esta concepción: el liberalismo económico. En gran medida, la Asamblea Constituyente se propuso el objetivo de ir más allá de las concepciones liberales para refundar el Estado desde el empuje de los pueblos indígenas y la participación directa de las masas en la toma de decisiones sobre el futuro rumbo de la gobernabilidad económica, política y social.

La ejecución práctica de la Asamblea no discutió racional y de manera solvente estos tres aspectos. En algunos casos se despreció todo análisis histórico y en otros se utilizaba la historia como un argumento para justificar resentimientos profundos que algunos asambleístas querían exacerbar con el fin de, supuestamente, "ajusticiar" a quienes se juzgaba como enemigos.

Asimismo, el problema contemporáneo más dramático que desestabilizó los últimos seis meses de la Asamblea fue el tema regional y autonómico, cuya cara radical se concentró en la demanda de capitalía plena exigida por Sucre. Esta demanda se relacionaba también con las autonomías departamentales en la "media luna" que dieron combustible y fuerza al motor de la capitalidad. Aunque inicialmente la capitalidad no representaba un tema central, fue el 15 de agosto de 2007 cuando se desató un regionalismo secante en Sucre que paralizó la reapertura de las sesiones plenarias.

El departamento de Santa Cruz mezcló las posiciones extremistas en torno a la autonomía junto con las aspiraciones sociales, políticas y económicas debajo de las reivindicaciones de capitalía plena, llegando a conformar un proyecto de las élites empresariales poderosas de la "media luna" el cual trató de organizar sus propias formas de administración territorial, control de los recursos naturales y propiedad de la tierra, incluso sin la necesidad de aprobar una Constitución concertada. La representación del MAS en la Asamblea puso un marco restrictivo a la propuesta de autonomía en Santa Cruz y por esto el proceso constituyente adquirió un carácter conflictivo que degeneró hasta el fracaso.

En cuanto a los factores ideológicos, ninguna bancada con representación en la Asamblea fue homogénea. Incluso hubo partidos como el MIR, AAI y MCSFA que tenían un solo constituyente; en general, la fragmentación de los partidos minoritarios después del MAS y Podemos fue excesiva. Cada uno haciendo sus propios esfuerzos dispersos y sintiéndose a su vez relegado en medio de las disputas llevadas a cabo por los grandes partidos.

El MAS tuvo serias divisiones internas apareciendo 3 grupos: a) los indianistas; b) los constituyentes de izquierda tradicional que venían de la vertiente marxista y comunista; y c) un grupo bastante amorfo que cuestionaba el tema indígena (profesionales de clase media), sin una definición clara de su posición ideológica que como el asambleísta Jorge Arias de Santa Cruz se alejó del MAS en los momentos más difíciles (octubre de 2007). Esto se complejizó al aflorar claramente un enfrentamiento entre los profesionales y no profesionales del MAS, así como una lucha entre los asambleístas rurales y urbanos. Finalmente, otro componente de división mostró a los asambleístas de tierras altas contrarios a los intereses de las tierras bajas porque los aymaras fueron demasiado andinocéntricos al tratar con desprecio a otros grupos étnicos.

Dentro de Podemos hubo una similar heterogeneidad y dispersión ideológica, sobre todo porque los asambleístas cruceños dominaron en la organización de las estrategias para

consolidar las demandas autonomistas; sin embargo, el resto de los constituyentes se quedó con las ganas de articular sus propias fuerzas, intentando vanamente abrir el espectro de las discusiones que vayan más allá de las autonomías. El conjunto de la bancada de Podemos terminó por absolutizar los intereses provenientes de la "media luna": Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija.

La crisis de liderazgo en la Asamblea fue otro elemento importante pues mostró que ningún constituyente estaba con la capacidad y la alternativa real para convertirse en un líder, ni dentro de las plenarias, ni en el trabajo de las comisiones o las acciones frente a la sociedad civil durante los encuentros territoriales. En realidad, el liderazgo pasó por encima de las individualidades, convirtiéndose en una influencia que venía del *liderazgo regional* ya que Santa Cruz, como conjunto de intereses departamentales, marcaba el rumbo y ritmo de los conflictos con la problemática autonómica.

La presidenta de la Asamblea Silvia Lazarte jugó un papel pobre e ineficaz porque con su carácter difícil, intolerante en extremo y su gran odio hacia los medios de comunicación, liquidó desde muy temprano la posibilidad de un mejor posicionamiento en la directiva; además, su relación política fue subordinada y directa con la alta estructura partidaria del MAS y con Evo Morales.

La directiva discutía cualquier tema con las bancadas políticas y luego ingresaba a las plenarias. Esto ocasionó que el rol excesivamente centralizador de la directiva volcara todos sus esfuerzos y tiempo hacia el cálculo político coyuntural, terminando por ser un cuello de botella. Las negociaciones o perturbaciones en la directiva bloquearon la acción de todo liderazgo personal que quedaba al margen de las conversaciones entre la directiva y los jefes de bancada.

Las equivocaciones históricas de la Asamblea fueron tres: primero, la incapacidad para concertar cerca del 10% de los artículos que, básicamente, giraban en torno al carácter del Estado plurinacional, la reelección presidencial, las atribuciones y profundidad de las autonomías departamentales, el carácter de la economía, la propiedad de los recursos naturales, la regulación sobre la gran propiedad rural en el oriente y la estructuración de los tres poderes del Estado. Este 10% podía efectivizar la aprobación por dos tercios pero el MAS cerró esta posibilidad para exigir la mayoría absoluta, provocando que Podemos y la oposición se negaran a concertar y demandaran que todos y cada uno de los artículos se aprobara por dos tercios.

El segundo traspié histórico fue haber renunciado a discutir la capitalía plena, descartando también la conformación de una comisión especial para conciliar los intereses con la ciudad de La Paz. El tercer error fue ejecutar la sesión del liceo militar sin considerar que las víctimas fatales se convertirían en una ola de venganza para Sucre.

Desde el punto de vista administrativo, la Asamblea también fue ineficiente porque no hubo ni siquiera un informe final de actividades después del 9 de diciembre de 2007. Los mecanismos burocráticos internos no efectivizaron, ni el asesoramiento necesario ni la responsabilidad esperada para aprovechar el trabajo de las comisiones, pues los asesores técnicos resultaron ser más que mediocres sin cumplir con los requerimientos mínimos y sin aprovechar la riqueza de los encuentros territoriales.

El texto completo de la Constitución nunca pensó cuidadosamente en un *modelo endógeno de desarrollo democrático* que pueda ser, después de todo, gobernable. Aquí se entiende por gobernabilidad a la autoridad para orientar la gestión del Estado con decisiones específicas y la dirección de un conjunto de políticas para enfrentar la inversión pública y la atención de las principales responsabilidades estatales previstas en la Constitución[114].

Los problemas que sacudieron a la Asamblea Constituyente expresaron que la gobernabilidad todavía hacía referencia a un momento de viabilidad política y a una intensidad determinada por las tensiones y los conflictos que cuestionaron profundamente las reformas neoliberales. Esta visión política señalaba que la gobernabilidad era en esencia un problema de *hegemonía estatal* y no solamente una hegemonía política para controlar a las fuerzas de oposición. Empero, la Asamblea nunca comprendió que la nueva Constitución debía servir para ordenar el Estado y dotarle de una nueva capacidad estructural con el objetivo de dirigir la sociedad a partir de tres pilares:

- Lograr soberanía sobre nuestros recursos naturales, equilibrando las decisiones económicas en función de permitir también las acciones del mercado de capitales para las inversiones extranjeras necesarias.

- La reconstrucción de nuestra soberanía política demandaba un Estado capaz de hacerse respetar, sin prometer el cielo y la tierra desde la Constitución porque era contraproducente para la gobernabilidad constitucionalizar promesas que luego jamás serían cumplidas.

[114] Cf. Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (ed.), (1999). *Democracy, accountability, and representation*, New York: Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

- La consolidación de una soberanía desde la sociedad, señalaba la imperiosa necesidad de nuestra reconciliación y generación de confianza como Nación, algo que la Asamblea no pudo manejar ni comprender durante los 14 meses de trabajo tortuoso.

Si bien siempre está de moda hablar de los problemas de gobernabilidad, la Asamblea no comprendió claramente cómo contribuir a un plan de gobernabilidad, desenvolviendo una visión de la política y del desarrollo dispuesta a ofrecer oportunidades vitales para todo el país, lo cual implicaba considerar los problemas económicos, sociales, culturales y políticos con un enorme esfuerzo de unidad y conjunto[115].

Los informes de las 21 comisiones no tuvieron una claridad sobre cómo viabilizar una Constitución donde algunas políticas de modernización puedan conectarse con la participación de la sociedad civil, dentro de una estructura de descentralización política como las autonomías departamentales.

En la Asamblea emergió con demasiada fuerza la confrontación ideológica entre izquierda y derecha, pero también rebrotaron los líderes populistas que planteaban una confrontación entre pobres y ricos. Estas explosiones populistas se expresaron en un sin fin de promesas de artículos para satisfacer muchas cosas irreales, por lo cual la Asamblea perdió el control para resolver algunos equilibrios.

La Asamblea trató de resolver los efectos perversos de las políticas de ajuste estructural que fueron aplicadas en Bolivia adoleciendo de una *falta de innovación* y creatividad para dar un enfoque específico desde nuestra experiencia cultural. De cualquier manera, las principales amenazas probablemente no provenían de los avances populistas, sino de ciertos *intereses políticos* que bloquearon la Asamblea generando ingobernabilidad y confusión, tanto desde el MAS como desde las posiciones conservadoras situadas en la "media luna". Por lo tanto, era muy importante superar las *visiones elitistas de corto plazo* que no cumplieron con un mínimo de concertación hasta diciembre de 2007.

La Asamblea necesitaba, tanto de la democracia representativa y participativa, como de las instituciones occidentales modernas de manera *simultánea*. Las estructuras institucionales que debieron haber sido diseñadas por las comisiones no estuvieron acompa-

[115] Cf. Grimm, Dieter; Rowan, William and Kumm, Mattias, (2008). "Global constitutionalism"; seminar at Yale University, New Haven, Connecticut, School of Law, 24 de noviembre, mimeo.

ñadas de propuestas que generaran *confianza* y una cultura política donde el individuo no esté avasallado, ni por el Estado, ni por las fuerzas del mercado, fomentándose más bien la solidaridad.

La Asamblea tuvo la ventaja de prestar buena atención a la multiculturalidad; sin embargo, no combinó las visiones de país para apuntar hacia alternativas de gobernabilidad democrática con un fuerte sentido de lealtades hacia la democracia representativa donde aflore la *confianza*. La Asamblea siempre se caracterizó por un excesivo discurso de confrontación.

La culminación efectiva de la Asamblea el 8 de diciembre de 2007 se alejó totalmente de la palabra mágica: *confianza*. En Bolivia era necesario que después de los traumas de ingobernabilidad del año 2003, la nueva Constitución otorgue mayor reciprocidad, obligación moral, deber hacia la comunidad y *confianza*, exigencias que se basan totalmente en el hábito y la firme convicción, antes que en el cálculo político-hegemónico de las fuerzas partidarias, los movimientos sociales y las élites regionales.

Para una nueva Bolivia gobernable, todas estas necesidades no debieron haberse estancado en la descalificación absurda del pasado neoliberal, ni en haber acogido inmediatamente el "discurso del cambio a ciegas" sin percatarse de los proyectos personalistas del MAS y del propio Evo Morales. La confianza y reconciliación aún representan el requisito *sine qua non* para el triunfo de la Nación en su conjunto, y por esto mismo fue una ilusión pensar que únicamente la Asamblea Constituyente era capaz de reorientar al país porque el peso de la responsabilidad era demasiado grande.

Finalmente, la Constitución fue aprobada durante el referéndum organizado por el gobierno del MAS el domingo 25 de enero de 2009. ¿El texto guardaba relación con las versiones del año 2006 que surgieron con fuertes rasgos marxistas e indigenistas, anticipando un Estado radicalmente de izquierda? No había ninguna relación si se comparan tres aspectos: primero, los 21 informes de las comisiones de la Asamblea reunían más de 500 artículos, muchos de los cuales se repetían y no hubo una metodología para filtrar, cotejar o darle un contenido jurídico-constitucional formal. Nunca funcionaron las comisiones mixtas o de concertación previstas en el reglamento de debates.

Tabla 21.
Tipo de reformas estales vigentes en la Constitución promulgada el 7 de febrero de 2009

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
1) **Reformas en la estructura descentralizada del Estado.** La Constitución incorpora un modelo de Estado con una estructura de autonomías y organización territorial donde emerge un tipo de *Estado federalista*.	Esta es la parte más novedosa de la Constitución, pues toda la tercera parte especifica la reestructuración territorial del Estado, reconociéndose cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena, con sus respectivos órganos ejecutivos, capacidades legislativas, deliberativas y fiscalizadoras.
Algunas limitaciones: se requiere todavía la identificación de directrices con la aprobación de una ley marco de autonomías. Asimismo, no hay un diagnóstico completo sobre la situación institucional de las nueve prefecturas para acceder de manera más efectiva al régimen autonómico.	**Exigencias políticas:** No queda claro cómo va a compatibilizarse la visión de profunda descentralización del Estado en el capítulo sobre autonomías, con las orientaciones centralistas establecidas en la estructura y organización económica del Estado que también están presentes en la Constitución.
2) **Reformas en la organización funcional del Estado**	Lo más importante es la composición de las cámaras de diputados y senadores que amplían la posibilidad de representación indígena, junto con la elección por voto universal de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional Plurinacional. Se incorporó a la justicia indígena originaria campesina con el mismo estatus que la justicia ordinaria. Las funciones otorgadas al Estado para la prestación de servicios sociales y las funciones económicas se amplían substancialmente.

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
Algunas limitaciones: Se requiere proteger la independencia de poderes y analizar con cuidado los efectos perversos y las malas prácticas generadas en el caso de un excesivo fortalecimiento del presidencialismo que actualmente ejerce una lógica vertical en la imposición de las reformas. El gobierno del MAS promueve la injerencia directa del Poder Ejecutivo, lo cual es un signo de problemas de gobernabilidad que afectará constantemente al futuro concertado en la implementación de la Constitución.	**Exigencias políticas:** Todavía falta analizar cómo interviene la oposición en los nombramientos de algunas autoridades por dos tercios. Si hay señales de ruptura, la implementación de las reformas ingresará en un eterno bloqueo y polarización.
3) Reformas en la estructura y organización económica	Lo más importante se concentra en el artículo 341 sobre los recursos departamentales donde se reconoce las fuentes de ingreso que alimentarán a las autonomías, pero sin especificar las *condiciones del pacto fiscal* y la observancia de criterios transparentes respecto a la rendición de cuentas. La descentralización política y el federalismo en Bolivia, generarían un desorden fiscal no previsto en la actualidad.
Algunas limitaciones: No existe un análisis fiscal financiero claro y concertado que, en algún momento, acompañe la ley marco de autonomías. Tampoco están claras las estrategias y decisiones económicas del gobierno que permitirían dar continuidad a la estabilidad macroeconómica.	**Exigencias políticas:** Se requiere una concertación en cuanto a la distribución de regalías, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el mantenimiento de las prestaciones sociales como el Bono Juancito Pinto y la Renta Dignidad. Las tendencias de la Constitución se orientan hacia la ampliación del gasto social para garantizar la centralidad de un *Estado protector*.
4) Reformas en el sistema de derechos fundamentales, garantías y acciones de defensa	La nueva Constitución ha recuperado las provisiones de derechos liberales de primera, segunda y tercera generación, otorgando una protección importante a los derechos individuales, colectivos y de minorías con enfoque de género. Estos derechos y garantías, tienen alta prioridad, razón por la cual representan la base de toda la estructura constitucional.

Tipo de reformas	Importancia debido a su novedad
Algunas limitaciones: La expropiación y los atentados contra la familia del ex Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, así como las lesiones graves causadas al dirigente campesino Marcial Fabricano en Beni, expresan que el frondoso capítulo de derechos y garantías de la Constitución encuentra serios problemas para su cumplimiento. Por lo tanto, es fundamental hacer un seguimiento a las formas en que el Poder Ejecutivo está dispuesto a proteger los derechos de ciudadanía y apoyar el papel del Defensor del Pueblo; en caso contrario, la expansión de una cultura autoritaria afectará enormemente la aplicación de la Constitución.	**Exigencias políticas:** No está claro si existe la predisposición de todas las fuerzas políticas para precautelar los derechos mínimos. Oficialismo y oposición han aprendido a sacar ventajas electorales del desorden. Todos exageran la crisis, exacerban los conflictos por un frío cálculo, terminando por acomodarse al acecho de una *democracia anómica* donde la violación de los derechos se ha naturalizado[3]. Los problemas que aparecieron con el surgimiento de posibles grupos terroristas en Santa Cruz, provocaron que las formas legales se alteren para ejecutar un "debido proceso legal". Esto demanda precautelar y privilegiar el Estado de Derecho en el país.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de: República de Bolivia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional. *Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado, versión oficial*, La Paz, octubre de 2008.

El segundo aspecto se relaciona con la comparación entre las versiones de Constitución que tenía el MAS entre los meses de septiembre y diciembre de 2007, que también difieren. La violencia desatada en Sucre a partir del 15 de agosto de 2007, no solamente cerró las plenarias en la capital de la república, sino que se convirtió en el estímulo para que el MAS, de una vez por todas, sancione por lo menos un borrador consistente que no existía sino hasta noviembre de 2007. El índice del texto constitucional aprobado el 24 de noviembre de 2007 durante la plenaria realizada en el liceo militar Edmundo Andrade, no tiene relación con la versión final de Constitución que comenzó a circular por órdenes de la Vicepresidencia a finales de diciembre de 2007[116].

[116] El MAS promocionó la idea de haber aprobado la Constitución en su etapa "en grande" el 24 de noviembre, en medio de un levantamiento sin precedentes en la ciudad de Sucre con el saldo de 3 muertos. Después de semejante violencia, algunos constituyentes víctimas del sentimiento de culpa, declararon ante los medios de comunicación que sólo se había aprobado un índice sin mayor trascendencia y que únicamente la presidenta Silvia Lazarte conocía el texto constitucional íntegro.

[3] Cf. Gamboa Rocabado, Franco, (2009). "La Democracia anómica en América Latina"; Metapolítica, México, D.F., No. 65, Julio-Agosto, p. 16.

El tercer elemento señala que los asambleístas tenían una versión impresa después de la aprobación en el liceo militar, otra versión antes de ingresar a Oruro, y finalmente ni siquiera el conjunto de los constituyentes del MAS había leído o conocía la versión completa que se escribió entre una comisión de no más de 30 constituyentes en el edificio de la Lotería Nacional y en el Hotel Oberland a finales del año 2007.
Con estos conflictos, las campañas de socialización del texto constitucional organizadas por el gobierno dejaron de lado el radicalismo, tratando de no *indigenizar demasiado* la Constitución. Lo que sí se mantuvo, fue la orientación de los derechos sociales y colectivos, dejando afuera la "estructura del nuevo Estado" planteada por los sectores más indianistas del Pacto de Unidad, simplemente porque no tuvieron la oportunidad de darle "coherencia al texto constitucional" en concertación con las presiones indígenas y campesinas. Todas las campañas a favor del *sí* a la Constitución destacaron el valor que significa retomar la soberanía política y el carácter "intervencionista del Estado" en la economía y los destinos del desarrollo.

La oposición no tuvo la suficiente fortaleza para evitar la aprobación del texto final en Oruro y se dedicó completamente a diseñar una campaña haciendo énfasis en cómo la "intervención de Hugo Chávez" violaba la soberanía boliviana. El gobierno calculó los daños y el descrédito ante la opinión pública reduciendo el impacto de las reivindicaciones indígenas como la restitución de antiguas estructuras organizacionales: los ayllus. Sus campañas se concentraron más en los sectores de clases medias y urbano-populares, destacando las redes de protección para los grupos vulnerables que tenía la Constitución.

El círculo palaciego del MAS y Evo Morales dudaba en aplicar con decisión las sugerencias constitucionales del CONAMAQ, CSUTCB, CIDOB y otras organizaciones indígenas que eran asesoradas por organizaciones no gubernamentales, terminando por confundir los cálculos políticos de reelección, con la defenestración de los prefectos de la "media luna" y la necesidad de guardar equilibrios con la clase media en Bolivia.

La debilidad de la oposición y sus campañas a favor del *no* se complementaron con el pragmatismo y movilización de masas que impulsó el MAS para exigir la aprobación de su texto, pero manejando un "doble estándar discursivo". El plan era lograr la aprobación y acomodar progresivamente la Constitución a una estructura institucional que favorezca la hegemonía de partido único con el MAS a la cabeza y la reelección de Evo.

Las campañas del MAS se caracterizaron por una inclinación a reconocer el modelo capitalista, en lugar de transmitir nuevos esquemas sociales de amplia participación indígena. Esto fue un retroceso del discurso frente a la realidad para evitar una indigenización extrema de los cambios políticos. Toda la teoría del socialismo del siglo XXI, la revolución democrática o un giro similar al sistema venezolano nunca fueron discutidos abiertamente entre el MAS y los movimientos sociales indígenas. El propósito final de las campañas por el *sí* era consolidar al MAS como una élite dirigente con acceso al poder, uso de recursos y estrategias de movilización para influir en el sistema político en el largo plazo.

Los resultados del referéndum constitucional del 25 de enero de 2009 – 61% que votó por el *sí*, frente a 39% que optó por el *no* – señalaron tres tendencias en el sistema político y la democracia en Bolivia; en realidad, dichas tendencias ya estaban presentes desde el referéndum sobre las autonomías departamentales el 2 de julio del año 2006. En primer lugar, se ratificó una intensa polarización territorial porque los departamentos que conforman la denominada media luna oriental: Pando, Beni, Santa Cruz, Tarija y Santa Cruz rechazaron la nueva Constitución, incluso a pesar de la incertidumbre y las difíciles circunstancias producto del estado de sitio en la ciudad de Cobija[117], el norte amazónico de Bolivia. Estas regiones demandan un régimen autonómico, tanto para profundizar la descentralización política y administrativa en Bolivia, como para distanciarse de las orientaciones ideológicas de un Estado interventor que caracterizan al Occidente del país donde la legitimidad de Evo Morales y el Movimiento Al Socialismo (MAS) continúan muy firmes en La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba.

La segunda tendencia fue la polarización entre las áreas urbanas y rurales. Cerca del 60 por ciento de la población boliviana de 9 millones vive en centros urbanos entre los diez y cien mil habitantes. El área urbana rechazó el texto constitucional con 52% y se convirtió en el escenario de una lucha en la propaganda mediática donde la radio, televisión y los medios impresos difundieron temores, recelos y muy poca explicación a favor y en contra del texto constitucional. En realidad, el impacto de la propaganda saturó a la opinión pública desde diciembre de 2007, cuando se aprobó la primera versión de la Constitución en la ciudad de Oruro.

[117] El 11 de septiembre de 2008, en la localidad de Porvenir, Pando, funcionarios de la prefectura se enfrentaron con armas de fuego a campesinos movilizados por el gobierno del MAS. En el choque murieron 13 personas y las investigaciones hasta el día de hoy son muy confusas. El prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue arrestado y trasladado al penal de San Pedro en la ciudad de La Paz donde nunca se llevó a cabo el "debido proceso legal". El gobierno decretó el *estado de sitio* en Cobija y así desbarató una parte de la oposición autonómica en la media luna.

El área rural aprobó la nueva Constitución de manera contundente con 82% y la característica central de este apoyo radica en la identificación étnica que tienen los pueblos indígenas y campesinos con el liderazgo de Evo Morales, visto como el "indio de las masas y el caudillo de los pobres". En realidad, los discursos de defensa del texto constitucional expresados por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) o la Confederación de Pueblos Indígenas de la Amazonía (CIDOB) entre el año 2006 y 2007, reivindicaban la necesidad de reconstruir el Estado boliviano por medio de una Constitución que destruya el racismo y colonialismo vigente en Bolivia; sin embargo, estos argumentos obscurecieron cualquier posibilidad de negociación y acercamiento pacífico con la oposición, descalificada constantemente como un interlocutor que buscaba perpetuar la estructura neoliberal de los regímenes pasados.

La tercera tendencia expresaba las profundas limitaciones del presidente Evo Morales para consolidar un liderazgo nacional plenamente reconocido por la estructura de clases y la sociedad multicultural boliviana. Todos sus discursos de carácter político a favor de la Constitución, entre la entrega del texto en marzo de 2008 y la promulgación de la Ley del Referéndum Constitucional en octubre del mismo año, transmitieron un tono desafiante que aceleró una serie de conflictos con la oposición, los medios de comunicación y las regiones de la "media luna", dando a conocer que su presidencia no dará "el brazo a torcer" para reconstruir un pacto de gobernabilidad porque él considera que la gobernabilidad era producto del viejo modelo neoliberal, provocando muchos sobresaltos respecto a sus planes hegemónicos de reelección indefinida y destrucción de la lógica de equilibrios al interior de la democracia parlamentaria en el Congreso nacional.

Si bien el gobierno del MAS calificaba su gestión como una verdadera revolución, todas las decisiones gubernamentales eran *reformismos*. No existió ninguna revolución y el argumento más claro fue la *Renta Dignidad* que modificaba el nombre a la política pública iniciada por el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada con el *Bono Sol*. La estructura financiera para mantener vivo el bono cambió pero sin alterar las previsiones electoralistas que tuvo la derecha *gonista* durante los ajustes estructurales en los años 90. El concepto de revolución implica altas dosis de violencia y destrucción total de las estructuras del viejo orden político, así como un alto costo humano para consolidar a una élite revolucionaria que, progresivamente, actúa con un carácter más totalitario para evitar intrusos en el proceso revolucionario.

Después de la aprobación del texto constitucional el 25 de enero de 2009, el tipo de Estado que Bolivia tenía era uno *interventor* con la facultad para proseguir acciones de nacionalización de más sectores de la economía, resistente a la posibilidad de incorporar inversión extranjera directa, y muy influido por la antropología multicultural. Posiblemente esta era la novedad conceptual[118]. La Constitución hablaba de un Estado Plurinacional en términos antropológicos y teóricos, pero sin definir claramente sus consecuencias ni requerimientos para el diseño de políticas públicas.

En la práctica, el Estado seguía siendo ineficiente y la élite gubernamental carecía de instrumentos claros de gestión pública. La discusión sobre optar por el capitalismo o el socialismo representaba una visión ideológica en el texto constitucional que incorporaba varias reivindicaciones socialistas, pero que nada tenían que ver con el contexto internacional donde dejó de importar la vieja polarización de la Guerra Fría en términos de un violento choque entre capitalismo y socialismo. Con la polarización entre Oriente y Occidente, así como entre áreas urbanas y rurales luego del referéndum constitucional, los conflictos latentes y la inestabilidad política en Bolivia mantenían una serie de problemas irresueltos.

La modificación del texto constitucional prevé mecanismos institucionales como el referéndum y la actuación del Congreso; sin embargo, si los problemas de gobernabilidad desatan mayor violencia, entonces es previsible que la Constitución sea cambiada una vez más por otro régimen que se haga con el poder y con el discurso para instalar otra *élite del poder*. Este es el drama boliviano: haber caído en la fosa de pugnas entre élites y contra-élites a costa de un sufrimiento y destrucción de los procesos de desarrollo estables y duraderos.

El análisis de la nueva Constitución Política, aprobada en referéndum y promulgada el 7 de febrero de 2009, mostraba tres tendencias:

a) Una fuerte inclinación para organizar las elecciones presidenciales en diciembre de 2009, con el objetivo de copar los espacios de poder y romper todos los liderazgos opositores de la "media luna".
b) Interpretaciones múltiples e instrumentales del Estado Plurinacional, sobre todo para exhortar ideológicamente a los movimientos indígenas.

[118] Para un análisis constitucional más detallado de todo el texto, consultar: Rivera S., José Antonio, (2008). *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento,* La Paz: Fundación Konrad Adenauer, FUNDAPPAC, Oficina Jurídica de la Mujer. Una excelente crítica ideológica de la Constitución influenciada por las tendencias marxistas del MAS se encuentra en: Molina, Fernando, (2009). "El Estado del control", en: "La ideología de la Constitución 2009" (folleto); La Paz, Fundación Milenio-CIPE, pp. 31-33.

c) El fortalecimiento de la movilización del movimiento campesino premeditada desde el gobierno, para la toma de tierras y el impulso de las autonomías indígenas.

Promulgada la Constitución, era indudable que Bolivia se encontraba frente a una importante transición estatal. Se comprobaba el paso del Estado republicano fundado en 1825 hacia lo que ahora se denomina el Estado Plurinacional; si bien esta novedad parecía abrir escenarios auspiciosos de reforma política, no dejaban de preocupar algunos problemas, como por ejemplo la ruta indianista de la Constitución que carecía de una estrategia coherente para conectarse con el nuevo diseño institucional previsto en la Constitución.

De todas maneras, hubo tres elementos positivos en todo el proceso constituyente. Primero, la difusión de miles de propuestas y sueños de la sociedad civil boliviana que presionaron mucho desde la elección de asambleístas en el año 2006.

El segundo elemento rescatable fue la visión de protección social que tiene la Constitución, lo cual tuvo efectos reales casi inmediatos como lo que hasta ahora ha significado la incorporación de tarifas solidarias más bajas para costear los servicios de luz, agua, teléfono, seguridad social para los ancianos y varias previsiones importantes del texto constitucional; sin embargo, la gran pregunta es: ¿hasta cuándo se hace sostenible financieramente este molde de protección social?

El tercer elemento positivo era la profundización de una mayor representación política de los pueblos indígenas que gozan de circunscripciones especiales para elegir directamente a sus congresistas según los usos y costumbres.

El principal problema y efecto negativo fue que el proceso constituyente careció de concertación y una estrategia legítima de reconciliación nacional. Evo Morales ha ganado muy poco con la promulgación de la Constitución indianista, y ésta tendrá una duración mientras el MAS siga siendo un partido fuerte en el área rural y en el occidente de Bolivia.

La reconciliación y los pactos de gobernabilidad todavía son un gran enigma porque tanto la Constitución como los intereses de los gobiernos municipales, las prefecturas y los movimientos sociales indígenas no pueden establecer una mesa de diálogo con el mismo idioma. Hacia el futuro, lo que se necesita es hacer un alto en el camino para recuperar, honestamente, aquel sano sentido común que privilegie la unidad pacífica del país.

El establecimiento de un "Estado Plurinacional" que se anuncia como la gran novedad constitucional en Bolivia, es una oportunidad de integración social en el país, pero al mismo tiempo refleja un riesgo al despreciar los equilibrios institucionales de la democracia representativa. La *democracia directa* pone una serie de límites a la democracia institucional, en caso de que ésta ingrese en un acelerado proceso plebiscitario.

Lo que debe incorporarse para futuras investigaciones, es un marco analítico de política comparada sobre las raíces de la consolidación democrática, la gobernabilidad y el papel de los movimientos sociales. Con la experiencia de la Asamblea, estuvo claro que los movimientos sociales y las demandas indígenas se transformaron en los impulsores de sus propias condiciones de erosión, generando inestabilidad y echando las bases para fuertes conductas antidemocráticas que irán contradiciendo la futura implementación constitucional.

VI. Bibliografía

Asamblea Constituyente, (2007). "Reglamento de debates", Sucre, enero, folleto sin edición.

_____, (2007). *Constitución Política del Estado*, documento aprobado en Oruro, 9 de diciembre.

Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional, (2008). *Nueva Constitución Política del Estado, texto final compatibilizado, versión oficial*, La Paz, octubre.

Asamblea Constituyente, Comisión Visión País, (2007). "Alegatos para la interpelación al Estado colonial, republicano y neoliberal: partidos políticos y agrupaciones ciudadanas de Bolivia", Sucre, mayo, mimeo.

_____, (2007). "Juicio al Estado colonial, republicano y neoliberal. Recuperar la memoria histórica para escribir la Nueva Constitución", Sucre, 30 de marzo, mimeo.

_____, (2007). "Caracterización del Estado colonial, republicano y neoliberal, encuentros territoriales departamentales: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Tarija, Sucre, Beni, Pando y Santa Cruz", Sucre, mayo, mimeo.

_____, (2007). "Informes de minoría de Podemos presentados en las Comisiones de Derechos, Deberes y Garantías, y Visión País", Asamblea Constituyente, Sucre, junio, mimeo.

_____, (2007). "Informes de las 21 comisiones de la Asamblea", documentos inéditos no publicados, Sucre, julio.

Balandier, Georges, (1994). *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación,* Barcelona: Paidós Estudio.

Burt, Robert A, (2000). *Constitución y conflicto,* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.

Corte Nacional Electoral, (2007). *Compendio Electoral,* La Paz: Corte Nacional Electoral.

_____, (2006). "Boletín Estadístico", No. 3, La Paz, octubre.

_____, (2006). "Resultados – Asamblea Constituyente y Referéndum sobre Autonomías", La Paz, julio, datos oficiales (suplemento).

Chuquimia, Marco Antonio, (2006). "Políticos reciclados en la Constituyente", en: *Domingo*, suplemento de *La Prensa*, La Paz, domingo 17 de septiembre.

Dader, José Luis, (1990). "La personalización de la política"; en: Muñoz-Alonso, Alejandro et. al. *Opinión pública y comunicación política,* Madrid: Eudema Universidad, pp. 351-367.

De Souza Santos, Boaventura, (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*, Bogotá: Editorial Trotta/ILSA.

Díaz Cuéllar, Vladimir, (2008). *Crítica de la teoría del poder constituyente. Los límites del proceso constituyente boliviano,* La Paz: Instituto de Investigación, Capacitación y Formación Democrática "Carlos Montenegro".

Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC), (2004). *Noche parlamentaria. Autonomías e institucionalidad, seminario internacional. ¿Regiones autónomas, federalizadas o descentralizadas?*, La Paz: FUNDAPPAC, Konrad Adenauer Stiftung.

Gamboa Rocabado, Franco, (2009). "La Democracia anómica en América Latina", *Metapolítica*, México, D.F., No. 65, Julio-Agosto.

Grimm, Dieter; Rowan, William and Kumm, Mattias, (2008). "Global constitutionalism"; seminar at Yale University, New Haven, Connecticut, School of Law, 24 de noviembre, mimeo.

Guastini, Riccardo, (2001). *Estudios de teoría constitucional*, México, Distrito Federal: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Guzmán Boutier, Omar, (2007). *Ordenamiento constitucional y territorial del modelo político Taipy*, La Paz: C&C Editores.

Häberle, Peter, (2007). *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid: Tecnos.

Laclau, Ernesto, (2006). "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana", en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, pp. 56-57.

Leaño Román, Eduardo, (2005). *Sistemas electorales en Bolivia. La conversión de votos en cargos del Ejecutivo y Legislativo,* La Paz: Corte Nacional Electoral, Documento de Trabajo No. 3.

Linz, Juan J., (1993). *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Universidad, Ciencias Sociales.

Mainwaring, Scott and Hagopian, Frances (ed.), (2002). *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, Michael, (2006). *The dark side of democracy: explaining ethinc cleansing*, New York: Cambridge University Press.

Mansilla, H. C. F., (2005). *Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio,* La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuaderno de Diálogo y Deliberación No. 6.

Martínez, José Luis, (2007). "Relación de principios y valores", en: REPAC. *Asamblea y proceso constituyente. Análisis de propuestas para un nuevo tiempo,* La Paz: Vicepresidencia de la República, pp. 59-71.

Mayorga, René Antonio (coordinador), (1992). *Democracia y gobernabilidad. América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad.

Milburn, Michael A, (1994). *Persuasión y política. La sicología social de la opinión pública,* Santafé de Bogotá: CEREC.

Mires, Fernando, (1991). *El discurso de la indianidad: la cuestión indígena en América Latina,* San José: DEI.

Molina, Fernando, (2009). "La ideología de la Constitución 2009" (folleto); La Paz, Fundación Milenio-CIPE, enero.

Molina y Vedia, Silvia, (1992). "El escepticismo político en la perspectiva de los nuevos sujetos sociales, los movimientos y la opinión pública"; en: *Revista de Estudios Políticos*, Tercera Época, No. 10, Abril-Junio, pp. 39-60.

Muñoz-Alonso, Alejandro et. al., (1990). *Opinión pública y comunicación política,* Madrid: Eudema Universidad.

O'Donnell, Guillermo, (1993). "Estado, democratización y ciudadanía"; en: *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas, pp. 62-87.

Pacto de Unidad, (2007). "Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado Boliviano", folleto, Sucre, 23 de mayo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas,* Buenos Aires, Nueva York: Taurus.

_____, (2006). "Percepciones sobre la Constitución y la Asamblea Constituyente en Bolivia", La Paz, resultados finales de la encuesta de julio.

Przeworski, Adam, Stokes, Susan C. and Manin, Bernard (ed.), (1999). *Democracy, accountability, and representation*, New York: Cambridge University Press, Cambridge Studies in the Theory of Democracy.

Rascón, Juan Luis, (2001). *Esta es la Constitución de todos,* Madrid: Ediciones del Laberinto.

Rivera S., José Antonio, (2008). *Hacia una nueva Constitución. Luces y sombras del proyecto modificado por el Parlamento,* La Paz: Fundación Konrad Adenauer, FUNDAPPAC, Oficina Jurídica de la Mujer.

Roca, José Luis, (2007). *Fisonomía del regionalismo boliviano. La otra cara de la historia,* Santa Cruz: Editorial El País.

Romero Ballivián, Salvador, (2006). *El tablero reordenado. Análisis de la elección presidencial 2005,* La Paz: Corte Nacional Electoral, Cuadernos de Investigación No. 7.

Sartori, Giovanni, (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*; México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Suskind, Lawrence and Cruikshank, Jeffrey, (1987). *Breaking the impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, USA: Basic Books Inc.

Touraine, Alain, (2006). "Entre Bachelet y Morales, ¿existe una izquierda en América Latina?", en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, pp. 46-55.

Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, Unidad de Gestión para los Procesos Constituyente y Autonómico, (2006). *Constitución Política y Jurídica del Estado. Nueva República de Bolivia,* Tarija.

Urenda Díaz, Juan Carlos, (2005). "La descentralización político-administrativa departamental: una reforma perentoria miopemente postergada"; en: FES-ILDIS-Plural. *La descentralización que se viene. Propuestas para la (re) constitución del nivel estatal intermedio*, La Paz: ILDIS-Plural Editores, pp. 437-476.

Velasco Romero, Ramiro, (1998). *Contribuciones para la reforma constitucional,* La Paz: Fundación Milenio, Serie: Instituciones de la Democracia.

Von Mantenheim, Kurt and Malloy, James M (ed.), (1998). *Deepening democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Yash Ghai, (2006). *La asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*, Estocolmo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

Correspondencia

Asamblea Constituyente. "Directiva de la Asamblea Constituyente. Forma de votación de comisiones", carta fechada el 13 de junio de 2007.

Pacto de Unidad. "Resolución de la cumbre social de los movimientos sociales, cívicos populares y de pueblos indígenas originarios campesinos", Sucre, carta fechada el 27 de julio de 2007.

Fuentes hemerográficas

Construyendo, "La Constituyente despierta esperanzas en la población. La gente confía en que sus problemas sean resueltos", No. 29, La Paz, septiembre de 2006.

Correo del Sur, "Ni Evo logra desatar el nudo de la Asamblea Constituyente", Sucre, 10 de enero de 2007.

Correo del Sur, "Militarizan Huanuni", Sucre, 2 de febrero de 2007.

Correo del Sur, "Se ratificó el artículo 70 sin cambios", Sucre, 14 de febrero de 2007.

Correo del Sur, "Asambleístas ven plazo insuficiente", Sucre, 14 de febrero de 2007.

Correo del Sur, "Lazarte garantiza CPE para agosto", Sucre, 12 de febrero de 2007.

Correo del Sur, "Suman críticas a foros territoriales", Sucre, 21 de marzo de 2007.

Correo del Sur, "Prefectos cívicos y asambleístas definen bases de la autonomía", Sucre, 15 de abril de 2007.

Correo del Sur, "La oposición lo duda y advierte resistencia. El MAS niega que tenga una Constitución hecha", Sucre, 12 de abril de 2007.

Correo del Sur, "Prefectos alistan reunión y objetan agenda abierta", Sucre, 22 de mayo de 2007.

Correo del Sur, "Los recursos naturales se salen del acuerdo", Sucre, 28 de mayo de 2007.

Correo del Sur, "El MAS puede dejar fuera el informe de la oposición", Sucre, 31 de mayo de 2007.

Correo del Sur, "Evo pide analizar la reconstitución de territorios indígenas en el país", Sucre, domingo de junio de 2007.

Correo del Sur, "Tierra llama a movilizarse"; "Piden política estatal para distribuir tierras", jueves 5 de julio de 2007.

Correo del Sur, "García Linera admite apuros en la economía y la Asamblea", Sucre, domingo 15 de julio de 2007.

Correo del Sur, "Si amplían trabajo de la Asamblea rompen con el ordenamiento legal" (entrevista), Sucre, 22 de julio de 2007.

Correo del Sur, "Indígenas y campesinos ratifican respaldo a Evo", "Ponchos rojos intentan amedrentar a la Capital", "La Constituyente rechaza propuesta del Parlamento", Sucre, sábado 28 de julio de 2007.

La Prensa, "Sucre teme estallido de conflictos sociales a raíz de la Constituyente", La Paz, 25 de julio de 2006.

La Prensa, "En marcha la Asamblea por un pacto"; *Informe Especial*, La Paz, lunes 7 de agosto de 2006.

La Prensa, "La *media luna* le hace frente al MAS en la Constituyente", La Paz, 2 de agosto de 2006.

La Prensa, "La Constituyente empieza con fiesta, desafíos y advertencias", informe especial, La Paz, 7 de agosto de 2006.

La Prensa, "Sin artículos aprobados, la Asamblea gasta Bs. 40 millones", La Paz, 8 de febrero de 2007.

La Prensa, "El MAS inicia su campaña por el sí y la oposición espera", La Paz, 11 de diciembre de 2007.

La Prensa, "Expertos detrás de la Asamblea", La Paz, 23 de abril de 2007.

La Prensa, "Masistas quieren escoger los informes de las minorías", La Paz, 31 de mayo de 2007.

La Prensa, "El MAS se desdobla y relega a la oposición en la Asamblea", La Paz, 7 de junio de 2007.

La Prensa, "El MAS reduce atribuciones a autonomías departamentales", La Paz, martes 12 de junio de 2007.

La Prensa, "Sin el permiso del Congreso podemos seguir sesionando" (entrevista con Roberto Aguilar, primer vicepresidente de la Asamblea), La Paz, martes 3 de julio de 2007.

La Prensa, "El MAS rechaza condiciones de PODEMOS a la Asamblea", La Paz, martes 3 de julio de 2007.

La Prensa, "Evo pide que la Asamblea debata los estatutos regionales", La Paz, miércoles 4 de julio de 2007.

La Prensa, "Los partidos ampliarán el plazo pero no saben hasta cuándo", La Paz, 26 de julio de 2007.

La Prensa, "Ahora existen dos versiones del texto aprobado el sábado 24. Comisión del oficialismo armó la CPE y los aliados protestan"; "Marcela Revollo, asambleísta: *El MAS distribuyó el texto entre los partidos*", La Paz, 28 de noviembre de 2007.

La Prensa, "Intervención militar en Camiri deja 30 heridos", La Paz, 29 de marzo de 2008.

La Prensa, "La Iglesia facilitará el diálogo y la 'media luna' no cede", La Paz, 15 de marzo de 2008.

La Prensa, "Un asambleísta del MAS teme rechazo a la Carta Magna", La Paz, 15 de marzo de 2008.

La Prensa, "El MAS baja su respaldo en todas las provincias cruceñas"; "Corte rechaza impugnación de Chuquisaca", La Paz, 31 de enero de 2009.

La Razón, "La Constituyente empieza con preeminencia indígena"; "Evo declara su subordinación a una Constituyente originaria", La Paz, 6 de agosto de 2006.

La Razón, "El Poder Ejecutivo organiza la presión sindical a la Asamblea", La Paz, 11 de agosto de 2006.

La Razón, "El MAS dice que estará ocho años en Palacio"; "El gobierno se fija cuatro objetivos para el año 2007", La Paz, domingo 31 de diciembre de 2006.

La Razón, "El referéndum carece de reglas", La Paz, 16 de febrero de 2007.

La Razón, "El gobierno propone un pacto sólo para aplicar la nueva CPE", La Paz, 27 de enero de 2007.

La Razón, "Un brote interno golpea a los asambleístas del MAS", La Paz, 10 de enero de 2007.

La Razón, "Evo decide ejecutar su plan al margen de la Asamblea", La Paz, 5 de enero de 2007.

La Razón, "Del Granado marca distancia con el gobierno", La Paz, 2 de enero de 2007.

La Razón, "El MAS retoma el control sobre la futura CPE", La Paz, 14 de febrero de 2007.

La Razón, "Surgen coincidencias en las iniciativas de visión de país", La Paz, 28 de febrero de 2007.

La Razón, “La Asamblea comienza una gira por todo el país”, La Paz, 10 de marzo de 2007.

La Razón, “Asamblea tiene 30 días para tratar 3000 propuestas”, La Paz, 12 de abril de 2007.
La Razón, “Una gira sin sentido”, La Paz, 9 de abril de 2007.

La Razón, “La autonomía fue el principal pedido en la gira”, La Paz, 14 de abril de 2007.

La Razón, “Crece la idea de ampliar el plazo para la Asamblea”, La Paz, 10 de abril de 2007.

La Razón, “La Asamblea no entregará la nueva CPE el 6 de agosto”, La Paz, miércoles 6 de junio de 2007.

La Razón, “El MAS se adueña de mayoría y minoría en la Constituyente”, La Paz, jueves 7 de junio de 2007.

La Razón, “Hay nuevos plazos y Visión de País debe volver a votar”, La Paz, martes 12 de junio de 2007.

La Razón, “El MAS redacta su CPE y recibe diversas críticas”, La Paz, viernes 25 de mayo de 2007.

La Razón, “Los asambleístas no están contentos con su directiva”, La Paz, martes 26 de junio de 2007.

La Razón, “La Constituyente trabajará hasta el 14 de diciembre”, La Paz, martes 3 de julio de 2007.

La Razón, “Hay amenazas de forma, pero las FFAA no permitirán la división” (entrevista con el comandante Wilfredo Vargas), La Paz, suplemento especial *Día de las FFAA*, 4 de agosto de 2007.

La Razón, “Una fractura amenaza a la bancada oficialista en Sucre”, La Paz, miércoles 4 de julio de 2007.

La Razón, “Plenaria. La Constituyente vuelve a reunirse el próximo lunes”, La Paz, sábado 4 de agosto de 2007.

La Razón, “El oficialismo aprueba su CPE y la enviará a 2 referéndums”, La Paz, lunes 10 de diciembre de 2007.

La Razón, “Evo podrá ir a la reelección sólo por una vez”, La Paz, martes 21 de octubre de 2008.

La Razón, “El No es contra el gobierno dice la oposición”, “Hallan irregularidades que no afectan el resultado del proceso”, La Paz, 27 de enero de 2009.

Los Tiempos, “Evo pide más poder para la Asamblea”, Cochabamba, 6 de agosto de 2006.

Los Tiempos, “Oposición, regiones y cívicos cierran filas por dos tercios”, Cochabamba, 25 de septiembre de 2006.

Los Tiempos, “El MAS pateó el tablero en dos ocasiones”, Cochabamba, 17 de diciembre de 2006.

Los Tiempos, “Podemos: no hay nada más que negociar sobre el artículo 70”, Cochabamba, 8 de enero de 2007.

Los Tiempos, “Cobija espera a constituyentes para los encuentros territoriales”, Cochabamba, 10 de marzo de 2007.

Los Tiempos, “Critican utilidad de reuniones regionales”, Cochabamba, 21 de marzo de 2007.

Los Tiempos, “Muestran hospitalidad para bajar la tensión en Tarija”, Cochabamba, 10 de abril de 2007.

Los Tiempos, "Asamblea termina encuentros y la redacción empieza con problemas"; Cochabamba, 15 de abril de 2007.

Los Tiempos, "En el MAS piden dejar abierto el debate sobre autonomías", Cochabamba, domingo 3 de Junio de 2007.

Los Tiempos, "Comisiones mixtas fracasan en su primer día", Cochabamba, miércoles 25 de julio de 2007.

El Deber, "Cuestionan la utilidad de los encuentros territoriales", Santa Cruz, 21 de marzo de 2007.

El Deber, "Los españoles del MAS fueron traídos al país por la REPAC", Santa Cruz, 27 de abril de 2007.

El Deber, "Los asesores del MAS en Sucre", Santa Cruz, 25 de abril de 2007.

El Diario, "Agenda para ampliar las sesiones de la Constituyente abre polémica", La Paz, 9 de abril de 2007.

El Diario, "Critican falta de disciplina en labor de los constituyentes", La Paz, 25 de abril de 2007.

El Diario, "Podemos protesta por presencia de asesores del MAS en la Asamblea", La Paz, 24 de abril de 2007.

El Diario, "Iniciarán redacción de borrador de la nueva Carta Magna", La Paz, 19 de mayo de 2007.

El Diario, "Estado plurinacional separa al oficialismo y la oposición", La Paz, domingo 3 de junio de 2007.

El Diario, "Reunión de bancadas y gobierno para ampliar asamblea empieza entrabada", La Paz, jueves 26 de julio de 2007.

El Diario, “Constitución del MAS ahonda crisis social y división del país”, La Paz, lunes 10 de diciembre de 2007.

La Patria, “Balance positivo de la participación ciudadana. La Constitución debe reconocer derechos de todos los bolivianos”; “Instituciones de Oruro entregaron 200 propuestas a la Constituyente”, Oruro, 27 de marzo de 2007.

Opinión, “Partidos de oposición amenazan con recurrir a medidas legales”, Cochabamba, 29 de septiembre de 2006.

Opinión, “Asambleístas luchan contra el tiempo mientras viajan por el país”, Cochabamba, 21 de marzo de 2007.

Opinión, “Sólo el Legislativo puede aprobar la ampliación del mandato de la Asamblea”, Cochabamba, 10 de abril de 2007.

Opinión, “MAS propone un Estado unitario”, Cochabamba, 28 de mayo de 2007.

Opinión, “El MAS aprueba su Constitución y los opositores la rechazan por ilegal”, Cochabamba, lunes 10 de diciembre de 2007.

Opinión, “Prefectos opositores rechazan Constitución y aplicarán autonomía de hecho”, Cochabamba, 11 de diciembre de 2007.

Portal de la descentralización, “Política nacional de descentralización. Descentralización regionalizada e intercultural para vivir bien”, Año 1, No. 5, La Paz, 24 de diciembre de 2006.

Pulso, “La Asamblea comenzó a deliberar. El *chenko* de las visiones del país”, La Paz, del 9 al 15 de marzo de 2007.

Soberanía, “Comenzó la Asamblea Constituyente. Bolivia cambió para siempre”, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006.

Soberanía, “Discurso del Presidente en la posesión de los constituyentes. Cada constituyente debe ser un soldado en la lucha por la igualdad”, No. 5, segunda quincena de agosto de 2006.

The Economist, “Bolivia’s new constitution. A Passport to utopia”, from the print edition, London, January 22, 2009.